



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **SLOT Group, a.s.**
sídlem Jáchymovská 142, Sedlec, Karlovy Vary
zastoupena obecnou zmocněnkyní Mgr. Terezou Schestagovou
bytem Chaloupeckého náměstí 474/5, Brno

proti

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

za účasti: **CEC Praha a.s.**
sídlem Tlumačovská 1237/32, Stodůlky, Praha 5

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 19. 10. 2015,
č. j. MF-163/2015/34-15/2901-RK,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2015, č. j. MF-163/2015/34-9 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno
 - rozhodnutí ze dne 19. 10. 2010, č. j. 34/92050/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) prostřednictvím Centrálního loterního systému, výrobní číslo: 9100806001247, na adrese Pod Nemocnicí 2145, 269 01 Rakovník,
 - rozhodnutí ze dne 24. 9. 2010, č. j. 34/92055/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému, výrobní číslo: 287479083, na adrese Pod Nemocnicí 2145, 269 01 Rakovník,
 - rozhodnutí ze dne 24. 9. 2010, č. j. 34/92057/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému, výrobní číslo: TDLR06008, na adrese Pod Nemocnicí 2145, 269 01 Rakovník.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr financí v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a výrok prvostupňového rozhodnutí. Následně ministr financí shrnul argumenty (námitky) žalobkyně uplatněné v rozkladu.
4. Jako první rozkladový argument označil ministr financí námitku žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že odůvodnění správního rozhodnutí musí být přesvědčivé a musí z něj být seznatelné úvahy správního orgánu, kterými se řídil při svém rozhodování. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje přesvědčivé odůvodnění a je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
5. Jako druhý rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně, týkající se porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaných práv žalobkyně. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že nález Ústavního soud a jím zrušená přechodná ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. porušují práva žalobkyně vlastnit majetek a princip ochrany legitimního očekávání. Zrušení přechodných ustanovení proto není důvodem pro postup žalovaného podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, neboť jejich zrušení je v rozporu s Evropskou úmluvou o lidských právech (dále jen „EÚLP“). Žalobkyně z tohoto důvodu podala stížnost k Evropskému soudnímu dvoru pro lidská práva (dále jen „ESLP“).
6. Jako třetí rozkladový argument označil ministr financí námitky žalobkyně týkající nesprávného právního posouzení věci. V této souvislosti žalobkyně namítala, že žalovaný zrušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her udělená žalobkyni, ačkoliv nebyl dán důvod k zahájení řízení a vydání rozhodnutí o zrušení udělených povolení postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z oznámení o zahájení řízení není totiž zřejmé, v čem žalovaný spatřoval rozpor udělených povolení s obecně závaznou vyhláškou Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

města Rakovník č. 9/2011, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 9/2011“) a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

7. Jako čtvrtý rozkladový argument označil ministr financí námitku žalobkyně týkající se rozporu postupu žalovaného se správním řádem. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že žalovaný v rozporu s § 47 odst. 1 správního řádu o zahájení správního řízení neinformoval všechny jeho účastníky.
8. Jako pátý rozkladový argument označil ministr financí námitku žalobkyně týkající se rozporu prvostupňového rozhodnutí s právem Evropské unie. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že v řízení došlo k porušení unijního práva včetně principu ochrany legitimního očekávání a principů právního státu, které jsou obecnými zásadami práva Evropské unie. Žalobkyně v této souvislosti poukazovala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgálató kft a další proti Magyar Állam*, C-98/14, a na v něm odkazovaný rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2015, č. 65681/13 ve věci *Vékony v. Maďarsko*, v němž ESLP uvedl, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům takových povolení výkon podnikatelské činnosti, musí v jejich prospěch stanovit dostatečně dlouhé přechodné období umožňující přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady.
9. K námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí ministr financí uvedl, že neshledal, že by prvostupňové rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Žalovaný zcela jasně uvedl důvody, pro které správní řízení vedl a rozhodnutí samotné řádně odůvodnil.
10. Ministr financí nesouhlasil s námitkami žalobkyně týkajícími se porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaných práv žalobkyně. S odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 vyslovil Ústavní soud závěr, že využívá-li žalovaný postup dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her museli být vědomi existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnost vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Žalovanému ani ministrovi financí pak nepřísluší jakkoliv hodnotit rozhodovací praxi Ústavního soudu a žalovaný vždy postupoval a postupuje v souladu s jeho nálezy a právními závěry z nich vyplývajícími. Aplikace obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 na dříve vydaná povolení je tak nejen postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích, ale je také postupem, který je plně v souladu s Ústavním pořádkem České republiky. Již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud uvedl, že v případě, že by žalovaný narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu. U provozovatelů loterií a jiných podobných her přitom, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

11. Ministr financí se neztotožnil také s námitkami žalobkyně týkajícími se nesprávného právního posouzení věci. V oznámení o zahájení řízení byl podle ministra financí předmět řízení specifikován dostatečně určitě. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení také uvedl, že okolností podle § 43 odst. 1, pro kterou přistoupil k zahájení řízení o zrušení udělených povolení, je vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jímž došlo ke zrušení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., a dále vydání obecně závazné vyhlášky č. 9/2011. V důsledku těchto skutečností se technická zařízení, jejichž provozování bylo žalobkyni umožněno na základě udělených povolení, dostala do rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Žalovaný proto při specifikaci důvodů vedoucích k zahájení řízení nepochybil, řízení bylo řádně zahájeno a byly také dány zákonné důvody pro zrušení udělených povolení.
12. Ministr financí rovněž nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že žalovaný postupoval v rozporu se správním řádem. Žalovaný v souladu s § 47 odst. 1 správního řádu řádně zahájil řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích jeho oznámením žalobkyni.
13. K námitkám žalobkyně, které se týkaly rozporu postupu žalovaného s právem Evropské unie, ministr financí uvedl, že závěry rozsudku Soudního dvora *Berlington Hungary*, C-98/14 nelze mechanicky aplikovat na případ žalobkyně. Na rozdíl od právní úpravy přijaté v Maďarsku, jež byla předmětem přezkumu Soudního dvora, nedochází v České republice k rušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona, ale až v případě, že dojde k přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky. Ke zrušení povolení navíc dochází až na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž má příslušný provozovatel možnost uplatnit veškerá svá práva, a svoji činnost může vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení povolení nabyde právní moci. K poukazu žalobkyně na rozsudek ESLP *Vékony* citoval ministr financí bod 35 tohoto rozsudku, ve kterém se uvádí: „*Břemeno uložené stěžovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho licence, i přes svůj závažný dopad, může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry posuzovací volnosti,*“ a připomněl, že v souvislosti s pojmem „*obecný zájem společnosti*“ judikoval Soudní dvůr v bodech 56 a 58 rozsudku *Berlington Hungary*, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Domnívá-li se přesto žalobkyně, že zrušením povolení byla porušena zásada právní jistoty a legitimního očekávání, není tuto otázku oprávněn posuzovat, jak vyplývá z bodu 80 rozsudku *Berlington Hungary*, ani Soudní dvůr ani žalovaný, ale pouze národní soud. Dále v této souvislosti ministr financí s odkazem na judikaturu Soudního dvora uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla přitom pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné i z důvodu existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, což ostatně konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ministr financí dále uvedl, že právní úprava loterií a jiných podobných her aplikovaná žalovaným nepřiměřeně omezuje provozování loterií a představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu je možné omezit z důvodů vymezených čl. 36 SFEU, mezi které patří například veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejná Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

mravnost či ochrana zdraví a života lidí. Závěrem ministr financí uvedl, že žalovaný nevykonává dohled nad obecně závaznými vyhláškami obcí a dokud je obecně závazná vyhláška platným a účinným právním předpisem, je žalovaný povinen ji aplikovat, neboť jinak by se dopouštěl nepřipustné libovůle a zásahu do ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu.

III. Žaloba

14. Žalobkyně v podané žalobě namítala, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Ministr financí se podle žalobkyně v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám, které žalobkyně uplatnila v řízení o rozkladu, a to zejména k obsahu stížnosti k ESLP a v ní uvedené argumentaci a především k námitce týkající se ochrany legitimního očekávání žalobkyně. Žalobkyně poukázala na rozpor mezi názorem žalovaného vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, podle něž u provozovatelů sázkových her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, a jeho odlišným vyjádřením v řízení vedeném před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 6/13, v němž žalovaný naopak označil ochranu legitimního očekávání provozovatelů sázkových her za jeden z cílů přechodného ustanovení obsaženého v zákoně č. 300/2011 Sb. Žalovaný se v prvostupňovém rozhodnutí k tomuto argumentu nijak nevyjádřil a ministr financí jej v napadeném rozhodnutí označil za bezpředmětný. Takové zdůvodnění považuje žalobkyně za nedostatečné a nepřesvědčivé. Prvostupňové rozhodnutí považuje žalobkyně za nesrozumitelné také proto, že v něm žalovaný na jednom místě označil jako důvod pro zrušení udělených povolení jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a na jiném místě jejich rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, což v napadeném rozhodnutí potvrzuje a prohlubuje i ministr financí. Za nesrozumitelný považuje žalobkyně také závěr žalovaného, že zrušením udělených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Toto právo realizovala podle žalobkyně příslušná obec již přijetím obecně závazné vyhlášky a nikoliv až prostřednictvím rozhodnutí o zrušení udělených povolení vydaného žalovaným.
15. Žalobkyně dále namítala, že ministr financí i žalovaný věc nesprávně posoudili, neboť žalovaný zahájil řízení o zrušení udělených povolení v rozporu s účinnou právní úpravou včetně EÚLP a ustálené rozhodovací praxe ESLP týkající se ochrany legitimního očekávání. Žalovaný tudíž zahájil řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích a zrušil povolení udělená žalobkyni, aniž by pro takový postup žalovaného byly dány důvody. Žalovaný jako důvod uvedl rozpor udělených povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. Ústavním soudem, avšak tyto důvody žádným způsobem nespécifikoval a rovněž neuvedl, zda mezi nimi existuje vztah či provázanost. Nejasnosti ohledně důvodů pro zahájení správního řízení prohlubují podle žalobkyně i vzájemně si odporující tvrzení žalovaného v prvostupňovém rozhodnutí. Oznámení o zahájení správního řízení ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu proto nemělo za následek řádné zahájení správního řízení, protože neobsahuje přesvědčivé a jasně sehnatelné důvody, které k zahájení řízení vedly.
16. Žalobkyně dále uvedla, že co se týče žalovaným tvrzeného rozporu udělených povolení s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, tento náleze považuje žalobkyně za nepředvídatelný, svévolný, odporující principům právního státu i mezinárodním závazkům České republiky, neboť porušil právo žalobkyně vlastnit, respektive pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP tím, že bez dalšího zrušil přechodné ustanovení, na základě kterého žalobkyně legitimně očekávala, Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 bude nerušeně provozovat sázkové hry a užívat další majetek s tímto provozováním související. Navíc se jednalo již o druhý zásah do jejího legitimního očekávání. Ten první spočíval již v samotném přijetí přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., které zkrátilo platnost udělených povolení na maximálně 3 roky, což vedlo ke zkrácení doby platnosti povolení udělených žalobkyni i o několik let. Žalobkyně v té souvislosti odkázala na svou stížnost k ESLP, kterou označila za nedílnou součást žaloby. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 podle názoru žalobkyně také popřel svoji předchozí judikaturu týkající se legitimního očekávání (žalobkyně v této souvislosti poukázala na nálezy ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I ÚS 1768/09), aniž tento odklon náležitě odůvodnil. Nález ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 považuje žalobkyně rovněž za rozporný s uniijním právem, mezi jehož principy také patří ochrana legitimního očekávání, principů právního státu včetně principu právní jistoty a principů právního státu (žalobkyně v této souvislosti poukázala na čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 5. 2011, sp. zn. C-230/09, ze dne 14. 2. 1990, C-350/88, ze dne 13. 2. 1996, C-143/93, ze dne 18. 11. 2008, C-158/07 a ze dne 8. 12. 2011, C-81/10).

17. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný nesprávně posoudil námitky žalobkyně týkající se porušení práva Evropské unie, na což žalobkyně poukazovala zejména s ohledem na závěry vyplývající z rozsudku *Berlington Hungary*. V tomto rozsudku Soudní dvůr mimo jiné odkázal na rozsudek ESLP č. 65681/13 ve věci *Vékony v. Maďarsko*, v němž ESLP uvedl, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující držitelům takových povolení výkon podnikatelské činnosti, musí v jejich prospěch stanovit dostatečně dlouhé přechodné období umožňující přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady. Podle názoru žalobkyně lze závěry vyplývající z rozsudku *Berlington Hungary* analogicky aplikovat na situaci, kdy Ústavní soud jakožto negativní zákonodárce zrušil přechodné ustanovení obsažené v zákoně č. 300/2011 Sb. zakládající legitimní očekávání provozovatelů loterií a jiných podobných her včetně žalobkyně, a to bez stanovení jakéhokoliv přechodného období nebo poskytnutí přiměřené náhrady. Žalobkyně je proto přesvědčena, že žalovaný postupoval nesprávně, pokud dospěl k závěru, že věc žalobkyně nemá žádnou spojitost s uniijním právem, neboť česká právní úprava je podle jeho názoru odlišná od té, kterou se zabýval Soudní dvůr v rozsudku *Berlington Hungary*.
18. Dále žalobkyně namítala, že se žalovaný i ministr financí dopustili procesních vad. Žalobkyni nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům prvostupňového rozhodnutí, neboť žalovaný spojil výzvu k seznámení se podklady s rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu s oznámením o zahájení správního řízení a ve stejné lhůtě vyzval příslušnou obec, aby mu poskytla informace důležité pro správní řízení, a to zejména informace týkající se jakýchkoliv úprav stávající regulace loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný podle žalobkyně v oznámení o zahájení řízení navíc ani neuvedl, že podklady pro rozhodnutí ve věci samé tvoří obecně závazná vyhláška obce a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, avšak i kdyby tato informace byla z oznámení o zahájení řízení seznatelná, žalovaný v době vydání oznámení o zahájení řízení neměl k dispozici veškeré podklady pro vydání rozhodnutí, neboť teprve v tuto chvíli vyzval obec, aby mu poskytla veškeré dokumenty a informace důležité pro rozhodnutí. V okamžiku doručení oznámení o zahájení řízení kromě toho ani nebylo možné vyloučit, že podkladem pro vydání rozhodnutí nebude jen obecně závazná vyhláška a nález Ústavního soudu. V této době tak nebylo zřejmé, k jakým podkladům měla žalobkyně možnost se vyjádřit. Ačkoliv žalobkyně mohla nahlédnout do spisu, ze samotného nahlížení do spisu nebylo možno Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

zjistit, zda spis v okamžiku nahlížení obsahuje všechny podklady či nikoli. Navíc opakované nahlížení do spisu je v rozporu se zásadou hospodárnosti uvedenou v § 6 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně proto nesouhlasila se závěrem žalovaného uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí, že jeho postup byl v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu. Obdobného porušení správního řádu se podle žalobkyně dopustil také ministr financí, neboť před vydáním napadeného rozhodnutí nevyzval žalobkyni, aby se seznámila s podklady pro jeho vydání.

IV. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V úvodu svého vyjádření žalovaný nejprve shrnul skutkový stav věci a průběh správního řízení a konstatoval, že řízení o zrušení povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her zahájil z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro niž nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, kterou byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011.
20. K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaný uvedl, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak se ministr financí vypořádal se všemi argumenty žalobkyně, které byly relevantní k předmětu správního řízení, které skutečnosti vzal za podklad rozhodnutí, podle jaké právní normy rozhodl i jakými úvahami se při svém rozhodování řídil.
21. K námitce nesprávného posouzení věci žalovaný uvedl, že zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 představuje právě tu okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, která je důvodem pro zahájení řízení o zrušení uděleného povolení k provozování loterií nebo jiných podobných her. Žalovaný rovněž připomněl, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 Ústavní soud uvedl, že u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť so mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákoných předpisů včetně obecně závazných vyhlášek. Zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. tak představuje dodatečně najevo vyšlou okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích a v případě, kdy žalovaný využívá § 43 zákona o loteriích, nejedná se o protiústavní postup a porušení tohoto zákona. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, provozovatelé loterií a jiných podobných her si museli být vědomi existence § 43 zákona o loteriích a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.
22. Žalovaný dále uvedl, že se neztotožňuje s námitkou žalobkyně týkající se obsahu oznámení o zahájení řízení, neboť předmět řízení byl v oznámení identifikován dostatečně určitě. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení uvedl konkrétní technická zařízení, jejich provozování bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, a z obsahu obecně závazné vyhlášky je patrné, kterých technických zařízení se tento rozpor týká. Obecně závazné vyhlášky jsou přitom vyhlášovány na úředních deskách obcí a nikdo se nemůže dovolávat jejich neznalosti. Žalovaný ve specifikaci důvodů pro zahájení řízení nepochybil a řízení bylo tedy zahájeno řádně. K tomu žalovaný dodal, že zrušením udělených povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících provoz loterií a jiných

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podobných her. Žalovaný také poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž Ústavní soud konstatoval, že v případě, že by žalovaný narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

23. K žalobkyní namítaným procesním vadám žalovaný uvedl, že zaslání výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu spolu s oznámením o zahájení řízení je v souladu se zákonem, neboť § 46 odst. 3 správního řádu umožňuje spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem v řízení, kterým může být i výzva k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Příslušné město, které mělo v řízení postavení dotčeného orgánu, se ve věci nevyjádřilo. Žádné podklady pro vydání rozhodnutí tak již nebyly v průběhu řízení doplňovány. Žalovaný proto s ohledem na skutečnost, že v řízení nebyl doplňován žádný podklad, ke kterému by při rozhodování ve věci přihlížel, nezasílal žalobkyni další výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu.
24. Dále žalovaný uvedl, že co se týče polemiky žalobkyně s judikaturou Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, žalovanému nepřísluší jakkoliv hodnotit jeho rozhodovací činnost. Žalovaný v souladu s nálezy Ústavního soudu a právními závěry z nich vyplývajících postupuje.
25. Žalovaný dále konstatoval, že argumentuje-li žalobkyně závěry rozsudku *Berlington Hungary*, jedná se o dvě rozdílné věci. Na rozdíl od právní úpravy přijaté v Maďarsku, jež byla předmětem přezkumu Soudního dvora, nedochází v České republice k rušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona tedy ze dne na den, ale až v případě, že dojde k přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky. Ke zrušení povolení navíc dochází až na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení, v němž má příslušný provozovatel možnost uplatnit veškerá svá práva, a svoji činnost může vykonávat až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení povolení nabyde právní moci. Pokud se žalobkyně domnívá, že zrušením povolení bylo porušeno její legitimní očekávání, není tuto otázku oprávněn posuzovat, jak vyplývá z bodu 80 rozsudku *Berlington Hungary*, ani Soudní dvůr ani žalovaný, ale pouze národní soud. Dále v této souvislosti žalovaný s odkazem na judikaturu Soudního dvora (rozsudek ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08) uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla přitom pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné i z důvodu existence ustanovení § 43 zákona o loteriích, což ostatně konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.
26. K poukazu žalobkyně na rozsudek ESLP *Vékony* žalovaný stejně jako v napadeném rozhodnutí citoval bod 35 tohoto rozsudku, ve kterém se uvádí: „*Břemeno uložené stěžovateli jako výsledek uplynutí trvání jeho licence, i přes svůj závažný dopad, může být poměřováno s obecnými zájmy společnosti, kterým je v tomto případě veřejné zdraví. V této souvislosti požívají státy široké míry posuzovací volnosti,*“ a připomněl, že v souvislosti s pojmem „*obecný zájem společnosti*“ judikoval Soudní dvůr v bodech 56 a 58 rozsudku *Berlington Hungary*, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Právní úprava hazardních her není na unijní Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

úrovni harmonizována, a proto mají členské státy v zásadě možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti, případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany.

27. Úprava hazardních her obsažená v zákoně o loteriích je příslušným provozovatelům známá a je předvídatelná, a to včetně § 43 odst. 1 zákona o loteriích, dle něhož mohou nastat v průběhu platnosti loterijních povolení okolnosti, které vylučují provoz daných zařízení a loterijní povolení budou z tohoto důvodu zrušena. Tito provozovatelé si tak mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny, či zrušení příslušných právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek. U provozovatelů tohoto typu proto nelze o legitimním očekávání hovořit.
28. Žalobkyně k vyjádření žalovaného repliku nepodala.

V. Dosavadní průběh řízení

29. Usnesením ze dne 23. 5. 2019, č. j. 10 Af 9/2016 - 38 městský soud řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 5 As 177/2016, neboť zjistil, že se pátý senát Nejvyššího správního soudu (usnesením ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016 - 44) obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s otázkami, (i) zda se provozovatelé loterií a jiných podobných her, kteří prokážou, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských států Evropské unie, mohou dovolávat ustanovení unijního práva (Smlouvy o fungování Evropské unie) o svobodě pohybu služeb a navazující judikatury Soudního dvora, a (ii) zda má v řízení o žalobě (případně kasační stížnosti) ve věcech, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky, obec, jež tuto vyhlášku vydala, postavení osoby zúčastněné na řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru (usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016 - 61).
30. Soudní dvůr se vyjádřil rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, BONVER WIN, a. s. proti Ministerstvu financí ČR tak, že *„článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“* Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139 o otázkách položených pátým senátem rozhodl a věc vrátil zpět pátému senátu. Městský soud proto usnesením ze dne 6. 4. 2021, č. j. 10 Af 9/2016 - 40 rozhodl o pokračování v řízení.
31. Přípisem ze dne 8. 4. 2021, č. j. 10 Af 9/2016 - 42 městský soud vyrozuměl město Rakovník o probíhajícím řízení a vyzval ho, aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřilo, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Město Rakovník se ve stanovené lhůtě nevyjádřilo, soud s ním proto jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal.
32. Z insolvenčního rejstříku městský soud zjistil, že usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 8. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-A-14 byl zjištěn úpadek žalobkyně a byl jí ustanoven insolvenční správce Ing. David Jánošík, sídlem Gočárova 1105/36, Hradec

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Králové. Usnesením téhož soudu ze dne 29. 11. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-B-31 byl na majetek žalobkyně prohlášen konkurz.

33. Městský soud proto v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017 - 121 a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, body 61 a 62) přípisem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 10 Af 9/2016 - 48 insolvenčního správce žalobkyně vyrozuměl o probíhajícím řízení a vyzval jej, aby soudu v lhůtě 15 dnů od doručení tohoto vyrozumění sdělil, zda bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.
34. Insolvenční správce žalobkyně městskému soudu podáním ze dne 7. 6. 2021 sdělil, že na základě smlouvy o prodeji závodu uzavřené dne 20. 2. 2020 závod žalobkyně, který sloužil k provozování její obchodní činnosti, a to včetně provozování sázkových her podle zákona o loteriích, nabyla společnost CEC Praha a.s., sídlem Tlumačovská 1237/32, Stodůlky, Praha 5. Smlouva o prodeji obchodního závodu z majetkové podstaty žalobkyně byla zveřejněna ve sbírce listin obchodního rejstříku vedeném Krajským soudem v Plzni pod číslem listiny B 1208/SL105/KSPL. Jelikož se insolvenční správce k výzvě soudu, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, ve lhůtě stanovené v přípisu č. j. 10 Af 9/2016 - 48 nevyjádřil, soud s ním proto jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal.
35. Žalobkyně následně prostřednictvím insolvenčního správce podáním ze dne 2. 9. 2021 městskému soudu navrhla, aby s ohledem na skutečnost, že dne 1. 4. 2020 nastaly právní účinky smlouvy o prodeji závodu z majetkové podstaty žalobkyně mezi společnostmi CEC Praha a.s., jako kupujícím a insolvenčním správcem žalobkyně jako prodávajícím, v řízení na místo žalobkyně bylo nadále pokračováno se společností CEC Praha a.s. Společnost CEC Praha a.s. v podání ze dne 6. 9. 2021 se vstupem do řízení vyslovila souhlas.
36. Usnesením ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Af 9/2016 - 61 soud návrh, aby na místo žalobkyně vstoupila do řízení společnost CEC Praha a.s., zamítl, neboť dospěl k závěru, že veřejné subjektivní právo provozovat loterie a jiné podobné hry podle zákona o loteriích, jehož ochrany se žalobkyně podanou žalobou v tomto řízení domáhá, není spojeno se závodem žalobkyně, který nabyla společnost CEC Praha a.s., ale přímo s osobou žalobkyně. Zpeněžením závodu žalobkyně tak zůstalo toto spojení nedotčeno a je to právě žalobkyně, jež je i nadále oprávněna domáhat se ochrany tohoto svého veřejného subjektivního práva v soudním řízení.
37. Následně soud přípisem ze dne 7. 12. 2021, č. j. 10 Af 9/2016 - 67 vyzval společnost CEC Praha a.s., aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Společnost CEC Praha a.s. soudu podáním ze dne 20. 12. 2021 ve stanovené lhůtě sdělila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.
38. Soud pro úplnost dodává, že v důsledku prohlášení konkursu na majetek žalobkyně nedošlo k zániku plné moci udělené pro zastupování v nynějším řízení, a proto soud nadále jednal jako se zástupcem žalobkyně s její obecnou zmocněnkyní (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2021, č. j. 10 Af 63/2015 - 103, body 10 až 16).

VI. Další vyjádření žalovaného

39. Žalovaný se následně ve věci vyjádřil podáním ze dne 19. 4. 2021. Úvodem shrnul, že z rozsudku Soudního dvora ve věci *BONVER WIN*, C-311/19 vyplývá, že žalobkyně je povinna nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

rovněž povinna náležitě prokázat. Žalobkyně však existenci unijního prvku netvrdila a jeho existenci žádným způsobem nedokazovala.

40. Obecně je však žalovaný toho názoru, že při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie, je nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. Zákazem provozování hazardních her je sledována ochrana veřejného pořádku, jehož porušování bývá s jejich provozováním spjato. Zároveň je takovýmto omezením chráněno zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti, jakožto stále častějšímu patologickému jevu v současné společnosti. Již tímto jsou dle jeho názoru splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Evropské unie stanovené v čl. 52 SFEU (v návaznosti na čl. 62 SFEU).
41. Podle žalovaného jsou také naplněny podmínky stanovující požadavky na povahu právních předpisů zakládajících omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, které byly Soudním dvorem stanoveny v rámci rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*. Soudní dvůr v rámci tohoto rozhodnutí stanovil, že při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematicčnost a přiměřenost právní úpravy, nediskriminační povahu právní úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Žalovaný je toho názoru, že tyto podmínky jsou ověřovány již tradičně v rámci soudních řízení. Žalovaný je rovněž názoru, že soudy při svém rozhodování vždy přezkoumávají zákonnost předmětných obecně závazných vyhlášek. V okamžiku, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení, které bylo vydáno právě pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou, zároveň tímto nutně ověří, že omezení volného pohybu služeb je rovněž zákonné. Možnost zákonného omezení volného pohybu služeb, po ověření slučitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními SFEU, pak Soudní dvůr přímo vyslovil v bodě 34 rozhodnutí ve věci *BONVER WIN*, C-311/19.
42. Žalobkyně, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se již ve věci dále nevyjádřili.

VII. Ústní jednání

43. Dne 26. 5. 2022 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobkyni bylo předvolání k nařízenému jednání doručeno do datové schránky dne 24. 4. 2022. Ačkoliv byla žalobkyně řádně předvolána, k nařízenému jednání bez omluvy nedostavila. Jelikož nebyly dány důvody pro odročení jednání, soud jednal podle § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalobkyně. Žalovaný setrval na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních a ve vyjádření při jednání nad jejich rámec neuvedl nic nového.
44. Soud v rámci ústního jednání zrekapituloval podstatný obsah správního spisu.
45. Oznámením o zahájení řízení ze dne 2. 1. 2015, č. j. MF-163/2015/34-3 doručeným žalobkyni dne 22. 1. 2015, oznámil žalovaný žalobkyni, že zahajuje z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry na území města Rakovníku ve věci rozhodnutí uvedených v bodech I. až III. tohoto oznámení, a to v částech těchto rozhodnutí týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, na jejichž základě žalobkyně provozovala loterie a jiné podobné hry na území města Rakovníku v provozovnách na adrese uvedené v oznámení č. j. MF-163/2015/34-3. Řízení bylo zahájeno z důvodu, že

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

žalovaný na základě vlastních zjištění dospěl k závěru, že technická zařízení provozovaná na základě těchto rozhodnutí jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a s ohledem na skutečnost, že nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 byl zrušen čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií a jiných podobných her nevztahovalo na povolení vydaná před 1. 1. 2012. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalšími úkony v řízení a žalobkyni podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů a úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě do 21 dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Současně tímto oznámením žalovaný vyzval město Rakovník jako dotčený správní orgán podle § 136 odst. 3 správního řádu, aby žalovanému ve stejné lhůtě poskytlo veškeré informace důležité pro řízení, zejména pak informace týkající se jakýchkoliv úprav stávající regulace loterií a jiných podobných her na území města Rakovník.

46. Město Rakovník se ve věci vyjádřilo podáním ze dne 20. 1. 2015, v němž uvedlo, že provozování loterií a jiných podobných her na území města se i nadále řídí obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011, v níž nedošlo od jejího přijetí k žádným změnám.
47. Podáním ze dne 11. 2. 2015 doručeným žalovanému dne 12. 2. 2015 požádala žalobkyně o prodloužení lhůty pro vyjádření stanovené oznámením č. j. MF-163/2015/34-3 do 5. 3. 2015, neboť není v jejích silách s ohledem na množství výzev a žádostí adresovaných jí žalovaným ve stanovené lhůtě reagovat.
48. Usnesením ze dne 16. 2. 2015, č. j. MF-163/2015/34-6 doručeným žalobkyni 23. 2. 2015 žalovaný prodloužil žalobkyni lhůtu stanovenou oznámením č. j. MF-163/2015/34-3 o 21 dnů od doručení tohoto usnesení.
49. Žalobkyně se k oznámení o zahájení řízení vyjádřila podáním ze dne 13. 3. 2015. Ve vyjádření žalobkyně namítala, že z oznámení o zahájení řízení není zřejmé, v čem konkrétně má spočívat rozpor udělených povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a případně s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Oznámení o zahájení řízení je tak podle žalobkyně nepřezkoumatelné a nepředstavuje řádné oznámení o zahájení správního řízení. Dále žalobkyně namítala, že zrušení přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 představuje porušení ústavně a mezinárodně garantovaných práv a principů, zejména právo vlastnit a pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k EÚLP a jeho zrušení představuje zásah do legitimního očekávání žalobkyně, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 nebude provozování loterií a jiných podobných her na základě obecně závazných vyhlášek regulováno, omezováno či dokonce vyloučeno. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 proto neodůvodňuje postup žalovaného podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích a jeho úvahy o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her udělených žalobkyni. Dále žalobkyně namítala, že jí není zřejmé, k jakým podkladům pro vydání rozhodnutí se má vyjádřit a že z oznámení o zahájení řízení vyplývá, že žalovaný dosud ani nemá veškeré podklady pro vydání rozhodnutí k dispozici, neboť jeho prostřednictvím zároveň vyzval město Rakovník, aby mu poskytlo veškeré informace důležité pro řízení. V závěru svého vyjádření žalobkyně navrhla, aby bylo řízení zastaveno, neboť neexistují důvody pro jeho zahájení a vedení.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

50. Výroky I. až III. prvostupňového rozhodnutím byla zrušena rozhodnutí uvedená v oznámení o zahájení řízení MF-163/2015/34-3. Rozhodnutí byla zrušena v částech v oznámení o zahájení řízení uvedených. Žalovaný rozhodl o zrušení rozhodnutí z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011, již bylo provozování loterií a jiných podobných her, které žalobkyně provozovala na jejich základě, na území města Rakovníka zakázáno. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný dále vypořádal námitky žalobkyně uplatněné v jejím vyjádření k oznámení o zahájení řízení.
51. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad ze dne 14. 5. 2015, který následně doplnila podáními ze dne 12. 6. 2015 a 27. 7. 2015, jimiž doplňovala svou argumentaci. V podaném rozkladu a jeho doplněních uplatnila žalobkyně námitky týkající se porušení ústavně a mezinárodněprávně garantovaných práv žalobkyně na podnikání, vlastnictví a pokojného užívání majetku, principů právního státu, právní jistoty a legitimního očekávání, uplatňování státní moci pouze v mezích stanovených zákonem, nesprávného posouzení věci po právní stránce, neboť nebyly dány důvody pro zahájení řízení a zrušení udělených povolení, postupu žalovaného v rozporu se správním řádem, zejména s § 36 odst. 3, nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů a jeho nicotnosti či nezákonnosti spočívající v tom, že výroky prvostupňového rozhodnutí byla zrušena povolení, která však již byla zrušena předcházejícími rozhodnutími žalovaného či uplynula doba jejich platnosti, že žalovaný o zahájení řízení neinformoval všechny jeho účastníky a že je prvostupňové rozhodnutí v rozporu s právem Evropské unie, což vyplývá zejména ze závěrů uvedených v rozsudku *Berlington Hungary* a v něm zmíněného rozsudku *Vékony*. Námitky, které žalobkyně uplatnila v podaném rozkladu a jeho doplněních, jsou do značné míry obdobné jako námitky uplatněné posléze v podané žalobě.
52. Napadeným rozhodnutím ministr financí rozklad žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
53. Soud neprovedl pro nadbytečnost žalobkyní navrhované důkazy rozhodnutími o povolení, na základě kterých byla žalobkyně oprávněna v některých případech k provozování loterií a jiných podobných her až do roku 2017 a 2018, stížností k ESLP a dopisem tajemníka ESLP ze dne 17. 10. 2013 potvrzujícím doručení stížnosti k ESLP. Skutečnosti, které žalobkyně hodlala prokazovat rozhodnutími o povolení, na základě kterých byla žalobkyně oprávněna v některých případech k provozování loterií a jiných podobných her až do roku 2017 a 2018, byly mezi stranami nesporné a provedení důkazu stížností k ESLP a dopisem tajemníka ESLP ze dne 17. 10. 2013 potvrzujícím doručení stížnosti k ESLP a skutečnosti z nich zjištěné by neměly vliv na posouzení rozhodných otázek soudem.

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

VIII. a. Obecná východiska

56. Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (písm. a)), stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d)).
57. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
58. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. a účinném od 14. 10. 2011 obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.
59. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 na celém katastrálním území města Rakovník, se zakazuje provozování: a) sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, b) loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích, c) loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.
60. Podle čl. 2 obecně závazné vyhlášky provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her povelných před dnem nabytí účinnosti této obecně závazné vyhlášky, lze provozovat nejdéle do doby stanovené ve vydaném povolení, nejpozději však 31. 12. 2014.
61. Podle čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 tato vyhláška nabývá účinnosti dne 1. 1. 2012.
62. Z uvedeného je zřejmé, že dnem 1. 1. 2015 byl na celém území města Rakovník zakázán provoz všech druhů loterií a jiných podobných, jejichž provozování mohlo město Rakovník podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích na svém území zakázat.
63. Soud považuje za vhodné připomenout, že rozsah reakce soudu na konkrétní žalobní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry, proto zpravidla postačuje, jsou-li soudem vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Odpověď na základní námitky přitom v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012 - 54 a ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012 - 58).

VIII. b. Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

64. Soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se musí soud v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, a pokud by dospěl k závěru, že

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

napadené rozhodnutí takovou vadou skutečně trpí, byl by povinen jej pro vady řízení zrušit.

65. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Ministr financí se podle žalobkyně v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám, které žalobkyně uplatnila v řízení o rozkladu, a to zejména k námitce týkající se ochrany jejího legitimního očekávání, uplatněné ve stížnosti k ESLP. Žalobkyně také poukazovala na rozpor mezi názorem žalovaného vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, že u provozovatelů sázkových her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, a jeho odlišným vyjádřením v řízení vedeném před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 6/13, v němž žalovaný naopak označil ochranu legitimního očekávání provozovatelů sázkových her za jeden z cílů přechodného ustanovení obsaženého v zákoně č. 300/2011 Sb. Žalovaný se podle žalobkyně v prvostupňovém rozhodnutí k tomuto argumentu nijak nevyjádřil a ministr financí jej v napadeném rozhodnutí označil za bezpředmětný. Takové zdůvodnění považuje žalobkyně za nedostatečné a nepřesvědčivé. Prvostupňové rozhodnutí považuje žalobkyně za nesrozumitelné také proto, že v něm žalovaný na jednom místě označil jako důvod pro zrušení udělených povolení jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a na jiném místě jejich rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, což v napadeném rozhodnutí potvrzuje a prohlubuje i ministr financí. Za nesrozumitelný považuje žalobkyně také závěr, že zrušením udělených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Toto právo realizovala podle žalobkyně příslušná obec již přijetím obecně závazné vyhlášky a nikoliv až prostřednictvím rozhodnutí o zrušení udělených povolení vydaného žalovaným.
66. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost má přednost před případnou nepřezkoumatelností pro nedostatek jeho důvodů, neboť důvody rozhodnutí lze zkoumat jen u rozhodnutí srozumitelných (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84).
67. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, ze kterého nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl, což může být založeno absencí výroku rozhodnutí, nedostatky jazykového vyjádření výroku nebo vnitřní rozporností rozhodnutí. Dalším případem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti může být výrok správního orgánu, který nemá oporu v zákoně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000 - 29). Nesrozumitelnost rozhodnutí lze dále spatřovat v nesrozumitelnosti odůvodnění rozhodnutí, pokud odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, jež správní orgán vedly k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24), či v případě rozporu výroku s odůvodněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78).
68. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63), či z něho není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

75/2005 - 130). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí však neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

69. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že rozhodnutí správních orgánů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, a ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). Námitky uplatněné v odvolání proto může odvolací správní orgán vypořádat i tím způsobem, že se ztotožní se závěry správního orgánu prvního stupně, které v rozhodnutí o odvolání převezme, nebo se na ně odkáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86), čímž může implicitně odpovědět na námitky odvolatele tak, že je neshledal důvodnými (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 73).
70. Městský soud především konstatuje, že žádnou z výše uvedených vad, které by mohly způsobovat nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí ani napadeného rozhodnutí, a k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, neshledal. Dále soud podotýká, že obdobné námitky jako v právě projednávané věci uplatnila žalobkyně i v dalších řízeních vedených v obdobných věcech mezi týmiž účastníky, a to v řízeních vedených u zdejšího soudu pod sp. zn. 10 Af 63/2015 a 11 Af 35/2016. Soud se tak těmito námitkami žalobkyně zabýval již a v bodech 34 až 37 rozsudku ze dne 17. 3. 2020, č. j. 11 Af 35/2016 - 72 a v bodech 34 až 38 rozsudku č. j. 10 Af 63/2015 - 103. Od zde uvedených závěrů nemá žádný důvod se odchýlovat, a proto z nich i této věci vychází.
71. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí brojila podáním ze dne 14. 5. 2015 a svou argumentaci následně doplňovala prostřednictvím podání ze dne 12. 6. 2015 a 27. 7. 2015. Ministr financí v napadeném rozhodnutí shrnul námitky žalobkyně uplatněné v jejích podáních do jednotlivých rozkladových argumentů (str. 5 a 6) a následně se zabýval jejich vypořádáním (str. 6 až 9). Z porovnání obsahu jednotlivých podání žalobkyně s jednotlivými rozkladovými argumenty (viz body 4 až 8 tohoto rozsudku) nevyplývá, že by ministr financí do rozkladových argumentů některou ze žalobkyní uplatněných námitek nezahrnul. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se pak ministr financí s žádným rozkladovým argumentem vypořádat neopomněl (viz body 9 až 13 tohoto rozsudku).
72. Co se týče konkrétně námitky týkající se ochrany legitimního očekávání žalobkyně, tuto námitku žalobkyně uplatnila v podání ze dne 14. 5. 2015 (str. 2 a 3) a rozvedla v podání ze dne 12. 6. 2015 (čl. II), kde mimo jiné uvedla, že se proti zásahu do svých práv garantovaných EÚLP způsobeným prvostupňovým rozhodnutím brání stížností k ESLP ze dne 10. 10. 2013. Ministr financí tuto námitku v napadeném rozhodnutí zahrnul do druhého rozkladového argumentu (str. 5) a zabýval se jí na str. 7 napadeného rozhodnutí.
73. Žalobkyně tedy ohledně stížnosti podané k ESLP pouze uvedla, že ji podala a odkázala na ni, avšak její obsah ani důvody, proč by se jí měl ministr v rámci rozkladového řízení zabývat, v žádném ze svých podání neuvedla. Stížnost podaná k ESLP však není žádným zvláštním podkladem pro vydání rozhodnutí, ke kterému by byly správní orgány povinny přihlížet z úřední povinnosti nebo byly dokonce jeho obsahem vázány (viz § 50 odst. 4

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

správního řádu). Skutečnost, že žalobkyně podala stížnost k ESLP a tedy její samotná existence tak nebyla pro rozhodnutí o rozkladu žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podstatná, neboť její význam spočíval pouze v relevanci v ní uplatněné argumentace, kterou žalobkyně mohla využít také v rozkladovém řízení. Obsahem podané stížnosti přitom, jak vyplývá i z doplnění rozkladu ze dne 12. 6. 2015, byl žalobkyní namítaný zásah do legitimního očekávání, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 nebude provozování loterií a jiných podobných her, které žalobkyně provozovala na základě dříve udělených povolení, na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích regulováno, či dokonce zakázáno, k čemuž ale v důsledku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 podle žalobkyně došlo. Tuto argumentaci žalobkyně ovšem uplatnila také i přímo v rámci rozkladových námitek, které ministr financí zahrnul do druhého rozkladového argumentu, a na str. 7 napadeného rozhodnutí se k ní také vyjádřil. Z hlediska jejího obsahu se tak ministr financí v napadeném rozhodnutí stížnosti k ESLP fakticky zabývat neopomněl.

74. Zastával-li žalovaný v otázce legitimního očekávání provozovatelů loterií a jiných podobných her před vydáním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a po jeho vydání rozdílné názory, je to podle názoru zdejšího soudu zcela pochopitelné a žádný rozpor v přístupu žalovaného k této otázce tyto rozdílné názory nevyvolávají. Žalovaný i ministr financí jsou součástí orgánů moci výkonné, kterým přísluší právo právní předpisy toliko aplikovat, nikoliv je vykládat, či dokonce rušit. Žalovaný tedy v souladu s v té době platnou a účinnou právní úpravou považoval čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb. za nástroj zajišťující legitimní očekávání provozovatelů loterií a jiných podobných her, že příslušná povolení, která jim byla udělena, nebudou po dobu uvedenou v tomto ustanovení dotčena. Po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 však žalovaný zcela logicky musel akceptovat, převzít a aplikovat odlišný názor, který ve věci zaujal Ústavní soud, jako finální autoritativní interpret práva.
75. Napadené rozhodnutí tak není v této otázce ani v otázkách souvisejících nikterak vnitřně rozporné ani nesrozumitelné. Ke zrušení udělených povolení napadeným rozhodnutím došlo pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011, k tomu však mohlo dojít právě až na základě nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, kterým bylo příslušné přechodné ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. bránící zrušení povolení vydaných před 1. 1. 2012 zrušeno. Žalovaný tak mohl zahájit a vést řízení o zrušení těchto povolení až po vydání tohoto nálezu, na což byla žalobkyně v oznámení o zahájení řízení také upozorněna. Žalovaný i ministr financí přitom zcela v souladu se závěry vyplývajícími ze série nálezů Ústavního soudu, která byla završena právě nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13, aplikovali v řízení § 43 odst. 1 zákona o loteriích i obecně závaznou vyhlášku č. 9/2011 způsobem odpovídajícím změnám právní úpravy v oblasti provozování loterií a jiných podobných her vyvolaným zásahy Ústavního soudu včetně nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, což v odůvodnění obou rozhodnutí také dostatečným a přesvědčivým způsobem odůvodnili. Tím také implicitně vypořádali námitku žalobkyně, týkající se údajného rozporu mezi názorem žalovaného ohledně legitimního očekávání provozovatelů loterií a jiných podobných her, na němž byla založena obě rozhodnutí, a jeho přechodným názorem vyjádřením v řízení vedeném před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Z odůvodnění obou rozhodnutí je také zřejmé, že žalovaný i ministr financí ke zrušení napadených rozhodnutí přistoupili pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011, a to v důsledku přijetí nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

76. Poukazuje-li žalobkyně na to, že v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný nesprávně uvedl, že zrušením udělených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, lze žalobkyni přisvědčit, že toto tvrzení není zcela správné, neboť toto právo uplatňuje příslušná obec skutečně již vydáním obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií a jiných podobných her na svém území. Toto nepřesné tvrzení však nepředstavuje důvod, pro který žalovaný povolení udělená žalobkyni zrušil, neboť tímto důvodem byl jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011. Uvedení tohoto tvrzení je tak v odůvodnění rozhodnutí fakticky nadbytečné a nemá tudíž ani vliv na srozumitelnost odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí, neboť jeho případná absence by vzhledem k tomu, že se nejedná o důvod, na němž je některé z rozhodnutí založeno, neměla žádný vliv na jejich přezkoumatelnost ani zákonnost. Vzhledem k tomu, že žalobkyně dokázala sama správně interpretovat správný význam tohoto tvrzení a tedy pochopit jeho smysl, je navíc zřejmé, že se nejedná o tvrzení, které by skutečně mohlo být pro žalobkyni nesrozumitelné a bránit jí v pochopení odůvodnění napadeného či prvostupňového rozhodnutí.
77. Tyto žalobní námitky nejsou důvodné.

VIII. c. Procesní vady

78. Žalobkyně namítala, že žalovaný jako důvod pro zahájení řízení v oznámení o zahájení řízení uvedl rozpor udělených povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 a zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. Ústavním soudem, avšak tyto důvody žádným způsobem nespecifikoval a rovněž neuvedl, zda mezi nimi existuje vztah či provázanost. Oznámení o zahájení řízení proto podle žalobkyně nemělo za následek řádné zahájení správního řízení, protože neobsahuje přesvědčivé a jasně sehnatelné důvody, které k zahájení řízení vedly. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný v oznámení o zahájení řízení neuvedl, že podklady pro rozhodnutí ve věci samé tvoří obecně závazná vyhláška č. 9/2011 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a že se jedná o jediné dva podklady pro vydání rozhodnutí.
79. Podle § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 téhož zákona doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
80. Žalovaný oznámil žalobkyni zahájení řízení dne 22. 1. 2015, kdy jí bylo doručeno oznámení č. j. MF-163/2015/34-3. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení uvedl odkaz na zákonné ustanovení, na základě kterého řízení zahájil (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích), v bodech I. až III. oznámení konkrétně specifikoval povolení a provozovny, kterých se řízení týkalo, a v oznámení o zahájení řízení uvedl důvody, které k zahájení řízení vedly. Z oznámení o zahájení řízení vyplývá, že řízení bylo zahájeno z toho důvodu, že žalovaný na základě vlastních zjištění dospěl k závěru, že technická zařízení provozovaná na základě rozhodnutí specifikovaných v bodech I. až III. oznámení jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011. Žalovaný v oznámení o zahájení řízení rovněž neopomněl uvést, že nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 byl zrušen čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky regulující provozování loterií a jiných podobných her nevztahovalo na povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

vydaná před 1. 1. 2012. Vydání tohoto nálezu tedy bylo důležitou okolností, neboť bez jeho existence by žalovaný nemohl řízení zahájit.

81. K náležitostem oznámení o zahájení řízení se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, v němž uvedl, že z oznámení o zahájení řízení musí být zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno. Tyto požadavky oznámení o zahájení řízení č. j. MF-163/2015/34-3 zcela určitě splňuje. Nezbytnou náležitostí oznámení o zahájení řízení naopak není podrobná analýza jednotlivých důvodů, které správní orgán k zahájení řízení vedly a jejich vzájemné provázanosti. Na oznámení o zahájení řízení nelze klást stejné požadavky jako na samotné rozhodnutí ve věci. Oznámení o zahájení řízení je pouze procesním úkonem, aktem aplikace hmotného práva je až meritorní rozhodnutí a až v něm má správní orgán povinnost podrobně se vyjádřit k předmětu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, body 53 až 55). Řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, tak bylo doručením oznámení č. j. MF-163/2015/34-3 žalobkyni bezpochyby zahájeno. To potvrzuje i skutečnost, že se žalobkyně po doručení oznámení o zahájení řízení podáním ze dne 13. 3. 2015 k jeho obsahu poměrně obsáhle a věcně vyjádřila, a tudíž ani ona sama o předmětu řízení a o tom, o čem bude v řízení rozhodováno, nemohla mít zásadní pochybnosti. Nezbytnou náležitostí oznámení o zahájení řízení pak rovněž není uvedení podkladů, na jejichž základě bude správní orgán v řízení rozhodovat. Nemůže být proto žádnou vadou oznámení o zahájení řízení, pokud takové informace neobsahuje. Tato skutečnost proto také nemůže založit žádnou vadu řízení, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení zahájeném na základě oznámení o zahájení řízení, jež neobsahovalo úplný výčet podkladů pro rozhodnutí ve věci.
82. Tyto žalobní námitky nejsou důvodné.
83. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný spojil výzvu k seznámení se podklady s rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu s oznámením o zahájení správního řízení a ve stejné lhůtě vyzval příslušnou obec, aby mu poskytla informace důležité pro správní řízení. Žalobkyně tak nemohla seznat, ke kterému okamžiku žalovaný ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí, a v návaznosti na to se seznámit s obsahem spisu bezprostředně před vydáním rozhodnutí.
84. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
85. Podle § 46 odst. 3 správního řádu oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.
86. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobkyni bylo doručeno oznámení o zahájení řízení č. j. MF-163/2015/34-3, jímž žalovaný oznámil žalobkyni, že zahajuje podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z moci úřední řízení ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry, v němž byla zrušena rozhodnutí, na jejichž základě provozovala žalobkyně technická zařízení na území města Rakovníka, dne 22. 1. 2015. Doručením tohoto oznámení bylo zahájeno správní řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalšími úkony v řízení, což je v tomto oznámení právě s odkazem na § 46 odst. 3 Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

správního řádu explicitně uvedeno. Těmito dalšími úkony byla mimo jiné výzva učiněná v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, jejímž prostřednictvím žalovaný vyzval žalobkyni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě 21 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení a výzva městu Rakovníku podle § 136 odst. 3 správního řádu, aby žalovanému ve stejné lhůtě poskytlo veškeré informace důležité pro řízení.

87. Oznámení o zahájení řízení může být podle § 46 odst. 3 správního řádu spojeno s jiným úkonem v řízení, přičemž z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že tímto úkonem nemohla být i výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243 přitom dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.
88. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou, již vyzval žalobkyni k uplatnění jejího práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu, a stanovil jí zároveň lhůtu, ve které se může k podkladům rozhodnutí vyjádřit, žádné procesní právo žalobkyně neporušil. Z oznámení o zahájení řízení bylo rovněž jednoznačně zřejmé, do kdy mohla žalobkyně svá práva uplatňovat, neboť v něm byla stanovena lhůta 21 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení, tedy ode dne 22. 1. 2015. Žalovaný následně žalobkyni lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí na základě její žádosti prodloužil usnesením č. j. MF-163/2015/34-6 o dalších 21 dnů od jeho doručení, tedy od 16. 2. 2015. Z obsahu správního spisu vyplývá, že spis byl po zahájení řízení do vydání prvostupňového rozhodnutí kromě podání žalobkyně, v němž se vyjadřovala k řízení, doplněn jen o podání města Rakovníka ze dne 20. 1. 2015.
89. Z uvedeného je zřejmé, že postup žalovaného, kdy spolu s oznámením o zahájení řízení zasláném žalobkyni zaslal žalobkyni také výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu, nebyl v tomto případě zcela vhodný. Žalovaný totiž zároveň spolu s tímto oznámením zaslal městu Rakovníku výzvu podle § 136 odst. 3 správního řádu, kterou ho vyzval ve stejné lhůtě jako žalobkyni k poskytnutí informací důležitých pro řízení. Žalovaný tak žalobkyni k seznámení se podklady rozhodnutí původně stanovil stejnou lhůtu, jakou stanovil městu Rakovníku k případnému poskytnutí podkladů. Mohla tak nastat situace, že by žalobkyně využila svého práva seznámit se s podklady dříve, než by město Rakovník na výzvu žalovaného zareagovalo. Žalovaný tedy nemusel mít v okamžiku, kdy by žalobkyně využila svého práva podle § 36 odst. 3 správního řádu, ještě všechny potřebné podklady k rozhodnutí k dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 - 68, bod 54 a násl.), což by ve svém důsledku znamenalo vadu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, bod 30 a násl.). K tomu však v tomto případě nedošlo a tento postup žalovaného tak v daném případě nemohl ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci.
90. Mezi žalobkyní a žalovaným přitom není sporné a obsah správního spisu to potvrzuje, že spis po doručení podání města Rakovník do doby vydání prvostupňového rozhodnutí již o žádné podání kromě toho, které učinila žalobkyně, doplňován nebyl. Žalobkyně v době, když již bylo součástí správního spisu i podání města Rakovník požádala o prodloužení lhůty pro vyjádření k podkladům rozhodnutí, čemuž žalovaný vyhověl. Žalobkyni tudíž Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

nic nebránilo v tom, aby se v této prodloužené lhůtě s úplným spisem seznámila a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřila.

91. Tím, že žalovaný žalobkyni před vydáním prvostupňového rozhodnutí již opětovně nevyrozumíval o tom, že ukončil shromažďování podkladů a nevyzval ji znovu podle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, proto nemohlo dojít k žádnému porušení tohoto ustanovení. Spis nebyl o podklady pro vydání rozhodnutí po uplynutí lhůty stanovené žalovaným pro vyjádření k podkladům rozhodnutí doplňován, a žalobkyni tudíž nic nebránilo v tom, aby se ve stanovené lhůtě s úplným spisem seznámila a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřila. Bylo rozhodnutím žalobkyně, že tak neučinila. Skutečnost, že žalobkyně svého práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu nevyužila, ač jí v tom žádná překážka nebránila, však nemůže představovat procesní pochybení žalovaného, jež by mohlo mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.
92. Soud pro úplnost poznamenává, že smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36). Není tedy povinností správního orgánu, aby v této výzvě uváděl úplný výčet podkladů pro vydání rozhodnutí, ani aby účastníkům řízení sděloval, k jakému datu hodlá v řízení vydat rozhodnutí. Podstatné je pouze to, aby z obsahu úkonu, jímž správní orgán účastníka řízení vyrozumívá o možnosti uplatnit jeho právo podle § 36 odst. 3 správního řádu, bylo pro účastníka řízení seznatelné, že okruh opatřených podkladů je úplný a že je účastníku řízení tímto dána možnost, aby se k nim vyjádřil. Tyto požadavky výzva k vyjádření, jež byla součástí oznámení o zahájení řízení č. j. MF-163/2015/34-3 splňuje. K seznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí, které musí být v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu součástí spisu, pak slouží institut nahlížení do spisu, upravený v § 38 správního řádu. Žalobkyně se rozhodla tohoto svého procesního práva nevyužít a před vydáním rozhodnutí se se spisem neseznámila. Tuto skutečnost však nelze klást k tíži žalovaného.
93. Tato žalobní námitka také není důvodná.
94. Žalobkyně dále namítala, že rovněž ministr financí před vydáním napadeného rozhodnutí nevyzval žalobkyni, aby se seznámila s podklady pro jeho vydání.
95. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že námitka, že účastníkovi řízení nebyla poskytnuta v řízení před správními orgány možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, může být v řízení před správním soudem úspěšná za předpokladu, že žalobce označí podklady, s nimiž se nemohl seznámit, a uvede, jakým způsobem toto pochybení správních orgánů mohlo ovlivnit rozhodnutí ve věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 - 78, bod 19, ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018 - 116, bod 61 a 62 a ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 284/2018 - 28, bod 10 a 11).
96. Z obsahu správního spisu nevyplývá a žalobkyně to ani v tomto případě nečiní sporným, že správní spis nebyl žalovaným ani ministrem financí v době od vydání prvostupňového rozhodnutí do vydání napadeného rozhodnutí s výjimkou podání, které učinila sama žalobkyně, o žádné podklady pro vydání rozhodnutí doplňován. Žalobkyně v podané žalobě žádné konkrétní podklady, s nimiž jí nebylo umožněno se seznámit, neoznačila a ani neuvedla, jakým konkrétním způsobem mohla být postupem ministra financí zkrácena Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

na svých právech. Argumentace žalobkyně je tak založena pouze na zdůrazňování možného procesního pochybení ministra financí, aniž by však tvrdila, v čem konkrétně se projevilo v její právní sféře.

97. Soud proto může k této námitce žalobkyně jen v obecné rovině konstatovat, že materiálním předpokladem aplikace § 36 odst. 3 správního řádu v řízení o odvolání nebo o rozkladu je, že v řízení před druhostupňovým správním orgánem nastane situace, že skutkový stav oproti stavu, za něhož bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, doznal změn, tedy že byly například oproti řízení v prvním stupni opatřeny podklady, s nimiž dosud účastník řízení nebyl seznámen, má být doplněno dokazování apod. Již v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61 přitom dospěl Nejvyšší správní soud ve vztahu k přechozí právní úpravě správního řízení (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)) k závěru, že „za předpokladu, že správní orgán (stěžovatel) pak řízení na druhém stupni nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již žalobce znal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedošlo k porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Vyzvání účastníka podle citovaného ustanovení by bylo čistě formálním úkonem. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se vyjádřit i k námitce, v níž žalobce uvedl, že za zcela nepřipadné považuje stěžovatelovo tvrzení o tom, že žalobci byly známy podklady pro rozhodnutí, neboť žalobce nemohl vědět, zda stěžovatel neprovedl nějaké další úkony. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto případě se použije argument a contrario, který v tomto případě lze interpretovat tak, že správní orgán druhého stupně má povinnost vyzvat účastníka řízení dle § 33 odst. 2 správního řádu pouze za předpokladu, že doplnil spisový materiál o další podklady, které jsou účastníku řízení neznámé a které mají relevantní vztah k dané věci.“ O zcela srovnatelný případ se jedná i v nyní projednávané věci, neboť v řízení o rozkladu ministr financí rozhodoval s výjimkou podání žalobkyně, jimiž brojila proti prvostupňovému rozhodnutí, pouze na základě podkladů, které byly již založeny ve správním spise v řízení před žalovaným. Ministr financí proto nepochybil, pokud žalobkyni před vydáním napadeného rozhodnutí postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu nevyzýval, aby se seznámila s poklady pro jeho vydání.

98. Rovněž tato žalobní námitka není důvodná.

VIII. d. Závaznost nálezů Ústavního soudu

99. Žalobkyně namítala, že regulace provozování loterií a jiných podobných her v podobě aplikované žalovaným porušila principy právní jistoty, zákazu retroaktivity, ochrany nabytých práv, dobré víry a legitimního očekávání žalobkyně. Žalobkyně má rovněž za to, že Ústavní soud svými nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 6/13 nerespektoval svou ustálenou judikaturu týkající se principů právního státu.
100. Závazností nálezů Ústavního soudu pro obecné soudy se Ústavní soud podrobně zabýval v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05. V tomto nálezu Ústavní soud zdůraznil, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá obecným soudům povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, jinými slovy povinnost sledovat *ratio decidendi*, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 pak Ústavní soud rozlišil povinnost respektovat *ratio decidendi* nálezu Ústavního soudu v dalším řízení v té samé věci (smysl kasační) a povinnost následovat *ratio decidendi* Ústavního soudu v jiných, ale podobných věcech (smysl precedenční). Právě o takový

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

případ se jedná v projednávané věci, neboť všechny tři zmiňované nálezy (sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 6/13) byly přijaty v jiných věcech.

101. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 rovněž vyložil, že existuje několik možných postojů, které mohou obecné soudy zaujmout ve vztahu k „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu. Tyto postoje lze „roztřídit“ za použití pojmu „reflektovat“. Rozsudek obecného soudu buď reflektuje, nebo nereflektuje ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu. Reflektovat znamená, že obecný soud rozhodl na základě ústavních principů prohlášených Ústavním soudem v jeho nálezech a navíc je aplikoval rozumně, přičemž aplikovat rozumně neznamená ani otrocké opakování, ani bezduché kopírování názorů Ústavního soudu. „Reflektovat“ (anebo respektovat) ústavněprávní výklad Ústavního soudu znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě. Nereflektovat znamená závěry nálezu neužít, zcela opomenout, či odmítnout. Pro poslední případ je nezbytné, aby pro takovou výjimku existoval obzvláště dobrý důvod. V nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud umožnil obecným soudům, aby ústavněprávní výklady nereflekovaly, ale jen s dostačujícím odůvodněním a s cílem přesvědčit Ústavní soud, aby své právní názory modifikoval. Obecný soud by tedy neměl předložit konkurující úvahy z nepodstatných důvodů, ale toliko v případech, kdy je opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 62 a 63).
102. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 Ústavní soud shledal přípustným, aby obec regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích i umístění interaktivních loterních systémů, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává ministerstvo financí povolení podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Ústavní soud tedy shledal, že regulace umístění interaktivních videoloterijních terminálů spadá do normotvorné působnosti obcí, a to dle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích.
103. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 sice vyložil, že bude pak na žalovaném, aby v konkrétních případech posoudil, zda existence obecně závazné vyhlášky, ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení či po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy. Již tehdy však zdůraznil, že „v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.“ Ústavní soud zde tedy akcentoval právě tu skutečnost, že nastanou-li v § 43 odst. 1 zákona o loteriích předvídané okolnosti, lze provozovatele loterií jejich povolení zbavit, s čímž měli být provozovatelé loterií srozuměni. Městský soud tak podotýká, že i v situaci, kdy sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 uvedl, že bude třeba posoudit soulad dopadu regulace příslušnou obecně závaznou vyhláškou s jinými ústavními principy, současně také konstatoval, že bude třeba dbát i na to, že ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích nemohlo u provozovatelů loterií vyvolat legitimní očekávání v to, že platnost povolení nebude před uplynutím doby platnosti nijak dotčena.
104. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 pak Ústavní soud konstatoval, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

výslovné zákonné zmocnění (srov. např. nález ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99, nebo nález ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06). Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví s ohledem na závěry vyplývající z tohoto nálezu jako podstatné.

105. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 byl předmětem řízení návrh na zrušení pravidel pro dočasnou nedotknutelnost regulace loterií na území obcí do 31. 12. 2014, jak ji zavedlo přechodné ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud konstatoval, že právo obcí na samosprávu znamená i regulaci videoloterních terminálů. Toto právo existovalo celou dobu a nelze je časově omezovat. V tom byl Ústavní soud odlišného názoru od žalovaného. Ústavní soud poté konstatoval, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.
106. Z uvedeného vyplývá především to, že Ústavní soud citovanými nálezy formuloval základní právní východiska, jimiž je třeba nahlížet na právní regulaci provozování loterií na území obce. V uvedených věcech vyslovil závěry, jimiž byly překonány i dosavadní právní závěry a praxe správních orgánů (zejména žalovaného). Ústavní soud ve všech případech akcentoval právo obcí na samosprávu a z ní vyvěrající pravomoc obce regulovat na svém území provozování loterií coby záležitost veřejného pořádku. Ústavní soud své vzájemně konzistentní závěry formuloval na pozadí reálných skutkových okolností dané věci, nepřekonával ani nesjednocoval svoji judikaturu a neodchyloval se od jiných závěrů judikatury.
107. Předchozí nálezy Ústavního soudu týkající se ochrany dobré víry a legitimního očekávání, na které poukazovala ve své žalobě žalobkyně (ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, ze dne 17. 6. 2004, sp. zn. I. ÚS 642/03 a ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1768/09) se netýkaly právní problematiky regulace provozu loterií na území obce, která se od těchto věcí odlišuje, jak vyložil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, právě v tom, že na základě § 43 zákona o loteriích mohli provozovatelé očekávat změnu (event. zrušení) povolení k provozu loterií. Dobrá víra v provoz loterií na základě povolení orgánu veřejné správy tak byla omezena do té míry, na kolik si mohli provozovatelé být vědomi, že může dojít ke změně skutkové či právní situace, za níž byla předmětná povolení vydána.
108. Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 6/13 tedy hodnotil, reflektoval a formuloval své závěry ve vztahu ke speciální právní úpravě, která se pojí s regulací loterií na území obcí. Městský soud proto neshledal, že by nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 6/13 snad měly představovat nekonzistentní a vybočující rozhodovací praxi Ústavního soudu. Městský soud celkově shledal, že není důvod, aby závěry uvedených nálezu, které konstatovaly jen několik málo dílčích východisek (přičemž i žalobkyně v žalobě uplatnila ještě i širší spektrum výtek než výtky vůči nálezu), nebyly aplikovatelné a přiléhavé taktéž na věc žalobkyně.
109. Všechny uvedené nálezy navíc ve své judikatuře respektuje Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020 - 34, ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 323/2015 - 37 a další). Městský soud tak uzavírá, že v situaci, kdy tyto nálezy setrvale respektuje i Nejvyšší správní soud, neshledal důvod

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

neaplikovat východiska uvedených nálezů na věc žalobkyně a neshledal důvod, pro který by bylo nutné se od závěrů těchto nálezů odchýlit.

110. Tyto žalobní námitky nejsou důvodné.

VIII. e. Aplikace § 43 loterijního zákona

111. Žalobkyně namítala, že žalovaný zahájil řízení o zrušení udělených povolení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu s účinnou právní úpravou a zrušil povolení udělená žalobkyni, aniž by pro takový postup žalovaného byly dány důvody.

112. Podmínkami, za nichž může dojít ke zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry v řízení zahájeném z moci úřední podle § 43 zákona o loteriích, se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud právě v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32. V tomto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, v němž byl povolen provoz loterií a jiných podobných her, jejich další provozování zakazuje. Je přitom nerozhodné, zda příslušná obecně závazná vyhláška byla vydána až poté, co ji bylo povolení k provozování loterií a jiných podobných her bylo určitému subjektu žalovaným uděleno, neboť, jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 37 rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32: „*Ustanovení § 43 odst. 1 loterijního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat.*“

113. V rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017 - 87, bod 29 Nejvyšší správní soud na tento závěr navázal a doplnil, že „*smyslem § 43 odst. 1 zákona o loteriích je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49). Je tedy zřejmé, že vydání obecně závazné vyhlášky může být samo o sobě okolností odůvodňující postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích zmocňuje orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, aby povolení zrušil mj. tehdy, jestliže okolnosti odůvodňující zrušení vydaného povolení později nastanou. Zákon tady pamatuje na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností a výslovně upravuje pravomoc rozhodnout (zrušit povolení) cum clausula rebus sic stantibus. Jinými slovy, povolení má zůstat platné za předpokladu, že „věci zůstanou, jak jsou“, v době vydání povolení.*“

114. V rozsudku ze dne 10. 3. 2021, č. j. 6 As 27/2018 - 50, body 22 a 23 Nejvyšší správní soud vyložil, že otázka zákonnosti obecně závazné vyhlášky není předběžnou otázkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, aby mohl žalovaný iniciovat řízení u dozorového orgánu, popřípadě aby si o ní učinil sám úsudek podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. V rozsudku ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019 - 47, bod 20 a ze dne 4. 5. 2021, č. j. 5 As 117/2018 - 67, bod 39 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že ani podání podnětu k výkonu dozoru nad zákonností obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra není podnětem k zahájení řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu. Žalovaný sice může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška, kterou má v řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích aplikovat, je v souladu se zákonem a ústavním pořádkem a jestliže dospěje k závěru, že tomu tak není, má dát podnět příslušnému orgánu dozoru a vyčkat výsledku jeho vyřízení, avšak pokud tak neučiní, je povinen se příslušnou obecně

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

závaznou vyhláškou řídit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 27).

115. V projednávaném případě došlo ke zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry pro jejich rozpor s následně vydanou obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011. Jak vyplývá z výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu, řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením, které může být zahajováno vždy, pokud *nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit*, přičemž zákon o loteriích nestanoví lhůtu, po jejímž uplynutí by již nebylo možné příslušné povolení zrušit ani další podmínky, jejichž splnění by musel žalovaný před zahájením řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zkoumat. Existence obecně závazné vyhlášky omezující nebo zakazující provozování hazardních her na území určité obce je tedy samo o sobě právě takovou dodatečně nastalou okolností, pro kterou je třeba původně vydané povolení zrušit. Řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je přitom specifickým řízením, na které se nevztahují žádné lhůty, a před jehož zahájením nebo v jeho průběhu by bylo nezbytné například zkoumat, zda je přijatá obecně závazná vyhláška v souladu se zákonem, či zda v jednotlivých provozovnách dotčených přijatou regulací dochází k narušování veřejného pořádku.
116. Jestliže tedy žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí a následně ministr financí v napadeném rozhodnutí dospěli k závěru, že jsou povinni podle obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 coby účinného právního předpisu postupovat a povolení udělená žalobkyni pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 zrušit, byl jejich postup v souladu se zákonem.
117. Tato žalobní námitka není důvodná.

VIII. f. Zásah do legitimního očekávání

118. Stěžejní námitka, kterou žalobkyně v podané žalobě uplatila, se týkala zásahů do jejího legitimního očekávání. Žalobkyně namítala, že legitimně očekávala, že v období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 bude nerušeně provozovat sázkové hry a užívat další majetek s tímto provozováním související, avšak v důsledku vydání napadeného rozhodnutí bylo do tohoto jejího očekávání zasazeno. Navíc již samotným přijetím přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. byla zkrácena platnost povolení udělených žalobkyni na maximálně 3 roky, což vedlo ke zkrácení doby jejich platnosti i o několik let. Tyto zásahy jsou podle žalobkyně v rozporu i s právem Evropské unie.
119. Městský soud nijak nezpochybňuje, že žalobkyně byla dotčena tím, že jí byla předčasně zrušena povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které při své podnikatelské činnosti využívala. Jak však již soud uvedl výše v bodech 100 až 109 tohoto rozsudku, neshledal důvod, aby se odchyloval od závěrů vyplývajících z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 6/13 a navazující judikatury Nejvyššího správního soudu, a to ani v otázce legitimního očekávání provozovatelů loterií a jiných podobných her, jejichž povolení k jejich provozování bylo žalovaným zrušeno na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou přijatou až po udělení dotčeného povolení (srov. rovněž rozsudky č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 31 až 33, ze dne 19. 3. 2021 č. j. 5 As 116/2018 - 75, bod 66 nebo ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38, body 32 a 33 a ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019 - 41, bod 31).

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

120. V rozsudku č. j. 5 As 116/2018 - 75, bod 66 Nejvyšší správní soud na základě uvedených nálezů Ústavního soudu dovodil, že „*takový postup není protiústavní ani nezákonný, neboť si provozovatelé loterií a jiných podobných her právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích musí být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud dále judikoval, že by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by narušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů loterií ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).*“
121. V rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 33 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude „nerušeně“ pokračovat. Nad stěžovatelčím právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (otázka dopadu práva EU nemohla být, jak výše vyloženo, v tomto kasačním řízení řešena). Postup žalovaného, jenž po přijetí obecně závazné vyhlášky příslušné obce zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Obecně vzato proto nejde o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatelky (srov. nálezy sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).*“
122. V již zmíněném bodě 37 rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32 Nejvyšší správní soudu uvedl, že „*ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou“ a v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77, bod 45 dodal, že „*že nad stěžovatelovým právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu. Navíc stěžovatel podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezy sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).*“*
123. Z citované judikatury tak vyplývá jednoznačný závěr, že na základě vnitrostátní právní úpravy nemohlo provozovatelům loterií a jiných podobných her vzniknout legitimní očekávání, že jednou udělená povolení nebudou po dobu své platnosti nijak dotčena,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

a tudíž také nemohli ani očekávat a tím spíše požadovat, aby jim bylo poskytnuto z tohoto důvodu jakékoli přechodné období, které by jim jejich další provozování na základě udělených povolení umožňovalo. Tento závěr přitom není v rozporu ani s právem Evropské unie.

124. Podle ustálené judikatury Soudního dvora zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, a jednak, aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (srov. zejména rozsudky ze dne 15. 2. 1996, *Duff a další*, C-63/93, bod 20, ze dne 18. 5. 2000, *Rombi a Arkopharma*, C-107/97, bod 66, jakož i ze dne 7. 6. 2005, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) a další*, C-17/03, bod 80). Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat, pokud jde o právní úpravu, která může přinášet finanční zatížení, aby bylo dotčeným osobám umožněno se s určitostí seznámit s rozsahem povinností, jež jsou jim uloženy (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2004, *Sudholz*, C 17/01, bod 34).
125. Zásada právní jistoty nevyžaduje, aby nedocházelo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (srov. rozsudek *VEMW a další*, C-17/03, bod 81 a ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08, bod 49).
126. Z ustálené judikatury Soudního dvora pak vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat takovéto zásady, pokud je toto opatření přijato. Navíc hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (srov. v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 15. 7. 2004, *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 a C-38/02, bod 70 a zde citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 7. 9. 2006, *Španělsko v. Rada*, C-310/04, bod 81).
127. V rozsudku *Di Lenardo a Dilexport*, C-37/02 poté Soudní dvůr vyložil, že i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní zásady Evropské unie, hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v takové oblasti jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stále přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. zejména rozsudek ze dne 14. 10. 1999, *Atlanta v. Evropské společenství*, C-104/97 P, bod 52).
128. Městský soud připomíná, že stěžejním bodem posuzované otázky je existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uvedené ustanovení zákona o loteriích totiž po celou dobu své účinnosti (tj. od začátku až do konce doby účinnosti zákona o loteriích do 31. 12. 2016) vždy uvádělo, že orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. Jak již soud shora vyložil, důvodem pro zrušení povolení k provozování hazardní hry podle tohoto ustanovení mohou být okolnosti skutkového i právního rázu, jež mohou nastat až po vydání příslušného povolení. Jak vyplývá z uvedené judikatury Soudního dvora, ani Soudní dvůr neshledává zásah do uvedených unijních zásad v těch případech, pokud rozumný hospodářský subjekt

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

je schopen se seznámit s rozhodnou právní úpravou a na základě ní mohl i rozumně předpokládat, že ke změnám a k zásahům do práv vyvstalých na základě takové právní úpravy může dojít, což je právě posuzovaný případ.

129. Ve stejném duchu se právě ve vztahu k loteriím vyjádřil ve své judikatuře ostatně i Nejvyšší správní soud (srov. znovu již zmíněné rozsudky č. j. 5 As 116/2018 - 75, body 66 a 67, č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 31 až 33, ze dne 23. 3. 2021, č. j. 4 As 260/2019 - 38, body 32 a 33 a č. j. 7 As 445/2019 - 41, bod 31).
130. Právě uvedené ovšem neznamena, že doba platnosti obsažená v povolení uděleném žalovaným byla bez významu. Poskytovala žalobkyni jistotu, že po uvedenou dobu nebude potřebovat od žalovaného nové povolení a že z jeho strany nebudou v jejím průběhu činěny kroky k omezení žalobkynina podnikání, bude-li plnit podmínky uděleného povolení a nenastanou-li některé z okolností předvídaných zákonem. Zároveň si však žalobkyně musela být vědoma toho, že mohou nastat určité okolnosti nezávislé na její vůli, pro které může být platnost jejího povolení omezena nebo dokonce zrušena, včetně možného přijetí obecně závazné vyhlášky regulující hazardní hry. Tomu také měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.
131. Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu s § 43 zákona o loteriích, když povolení udělená žalobkyni zrušil pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011, aniž by se detailně zabýval otázkou, zda žalobkyně měla oprávněné důvody spoléhat na to, že doba, po kterou byla oprávněna na jejich základě provozovat loterie a jiné podobné hry na území města Rakovníku, nemůže být po dobu jejich platnosti nijak zkrácena.
132. Tato žalobní námitka není důvodná.

VIII. g. Rozpor s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod

133. Žalobkyně namítala, že zrušením udělených povolení bylo porušeno její právo vlastnit, respektive pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek *Vékony*, v něm uvedený závěr, že pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu nebo systém přiměřené náhrady.
134. Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut
135. Ve věci *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd v. Irsko* – rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. 44460/16, bod 124 ESLP vyložil, že „pokud jde o opatření ovládající užívání majetku, nedostatek náhrady je faktorem, který je třeba vzít v úvahu při určování, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy, ale sám o sobě nepostačuje k porušení článku 1 protokolu č. 1.“
136. Dnem nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 byl na základě jejího čl. 1 zakázán na celém území města Rakovníku provoz loterií a jiných podobných her uvedených v § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Obecně závazná vyhláška č. 9/2011 stanovila v čl. 2 pro provozování loterií a jiných podobných her, která provozovala na území města Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Rakovníku na základě udělených povolení žalobkyně přechodné období, a to do 31. 12. 2014. Žalobkyně tedy nebyla dotčena na svých právech prakticky okamžitě po přijetí obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 a měla možnost dále poskytovat tyto služby v dotčené provozovně po určité přechodné období. Žalobkyně, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení však netvrdili, že by žalobkyni v souvislosti s tímto zákazem byla poskytnuta nějaká náhrada.

137. Loterii nebo jinou podobnou hru definuje § 1 odst. 2 zákona o loteriích jako hru, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. O výhře nebo prohře rozhoduje náhoda nebo předem neznámá okolnost nebo událost uvedená provozovatelem v předem stanovených herních podmínkách (dále jen „herní plán“). Nezáleží přitom na tom, provádí-li se hra pomocí mechanických, elektronickomechanických, elektronických nebo obdobných zařízení. Podle § 1 odst. 3 zákona o loteriích okolnost, jež určuje výhru (výsledek slosování, sportovního utkání, dostihů, závodů a jiné budoucí události), nesmí být nikomu předem známa a musí být takového druhu, aby nemohla být provozovatelem nebo sázejícím ovlivněna.
138. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37 Ústavní soud konstatoval, že *„loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.“*
139. Obdobně se v návaznosti na tento závěr vyslovil v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 30 i Nejvyšší správní soud: *„Hazardní hry tohoto typu lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku.“*
140. Již ze samotné zákonné definice, jakož i z uvedených závěrů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že problematická je především povaha hazardu jako takového. Omezení či zákaz provozu loterií a jiných podobných her jsou přitom nepochybně způsobilé eliminovat negativní jevy, které mají původ právě v jeho podstatě: vkládání finančních prostředků za předpokladu vysoké nahodilosti výsledku, předem neznámých okolností určujících výhru a za nízké pravděpodobnosti výhry. S omezením či zákazem hazardu je poté spojena i eliminace či alespoň omezení jeho průvodních negativních jevů a jejichž existenci uznává i judikatura ESLP.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

141. Evropská komise pro lidská práva ve věci *McKenna v. Irsko* (rozhodnutí Komise, č. 16221/90, ze dne 17. 10. 1991) k proporcionalitě tehdejšího opatření (zrušení udělené licence k hazardním hrám na základě zákona a to po 6 letech provozování těchto her) shledala, že šlo o opatření v obecném zájmu a uvedla, že „*udělení licence žadatele provozovat své podnikání vždy podléhalo neomezené pravomoci místního orgánu zrušit své rozhodnutí umožňující licencování zábavních loterií. Žadatel si také musel být vědom toho, že část veřejného mínění byla proti pokračování těchto typů podniků v dané oblasti a zájmové skupiny vedly kampaň za zrušení podle čl. 13 [zákonu o hraní a loteriích z roku 1956].*“ V této věci tedy k převaze obecného zájmu nad individuálním zájmem stěžovatele postačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí tehdejšího stěžovatele, že licenci může kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.
142. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina*, č. 13290/11 ESLP shledal porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavce 64 a 160 rozsudku *Svit Rozvag*). Ukrajina však k této regulaci přikročila prakticky okamžitě během jednoho měsíce od schválení příslušného zákona, přestože původně zákonodárce zamýšlel přechodné období v délce cca 1 roku.
143. Od rozhodnutí ve věci *McKenna* se ESLP ve věci *Svit Rozvag* nikterak nedistancoval, nýbrž vyložil výslovně ve vztahu k němu, jakož i ve vztahu k jinému svému rozsudku ze dne 29. 3. 2010 ve věci *Depalle v. Francie*, č. 34044/02, že v těchto případech si dotčené subjekty musely být od samého počátku vědomy toho, že jejich oprávnění mohou být kdykoli jednostranně odejmuta (srov. odstavec 173 rozsudku *Svit Rozvag*).
144. Město Rakovník ochrany proti následkům hazardu v uvedeném rozsahu (tj. legitimního cíle) dosahovalo tím, že stanovilo na celém svém území zákaz provozování loterií a jiných podobných her uvedených v § 50 odst. 3 zákona o loteriích bez ohledu na provozovatele a osoby hráčů. Důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky č. 9/2011 tak byl zcela nepochybně obecný zájem na regulaci hazardu a s tím spojených negativních společenských jevů. Podle názoru městského soudu si žalobkyně těchto okolností, jakož i kontroverznosti provozování loterijních her podle zákona o loteriích a i toho, že kterékoliv její povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností žalovaným zrušeno, musela být vědoma.
145. Za těchto okolností je proto městský soud názoru, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad ekonomickým zájmem žalobkyně a nad tím, aby sama neunesla náklady spojené s regulací. Zákaz provozování veškerých zbývajících loterií a jiných podobných her provozovaných podle zákona o loteriích, které dosud mohla žalobkyně na území města Rakovníku provozovat, v důsledku regulace zavedené obecně závaznou vyhláškou č. 9/2011 (tj. po uplynutí přechodného období stanoveného v čl. 2 této vyhlášky) byl tak přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobkyně ve smyslu Dodatkového protokolu k EÚLP a není tak s EÚLP v rozporu.
146. Soud v této souvislosti podotýká, že nepřehlédl, že žalobkyně v té souvislosti s touto žalobní námitkou odkázala na svou stížnost ze dne 10. 10. 2013 podanou k ESLP, kterou označila za nedílnou součást žaloby. Byť je městský soud toho názoru, že s ohledem na

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

ustálenou judikaturu nelze za žalobní bod považovat odkaz na odvolací či jiné námitky uplatněné ve správním řízení anebo na jiné jeho předchozí podání, neboť žalobce je povinen žalobní body vždy konkrétně formulovat v žalobě a pokud žalobce v žalobě odkáže na jiné své podání, jako to učinila žalobkyně odkazem na stížnost podanou k ESLP nejedná se o řádně uplatněný žalobní bod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 5 As 5/2011 - 68), respektuje zdejší soud samozřejmě závěr, který v obdobné věci téže žalobkyně a téhož žalovaného vyslovil Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2015, č. j. 11 Af 15/2014 - 59 v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 - 68.

147. V bodě 29 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že žalobkyně „*skutečně učinila součástí svých žalob i tvrzení a argumenty obsažené ve stížnosti k ESLP. Tuto stížnost k žalobě také připojila. Stížnost k ESLP obsahuje podrobnou argumentaci k námitce vyjádřené rámcově již v samotné žalobě, týkající se porušení práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě v souvislosti s legitimním očekáváním nabytí majetku a porušení principu právního státu. Tento způsob rozvinutí žalobní argumentace považuje Nejvyšší správní soud za možný, neboť stěžejní námitka je obsažena v žalobě a stížnost k ESLP představuje pouze její rozvinutí. Nejedná se tedy o nepřipustný žalobní bod, kterým je pouhý odkaz na dříve podané odvolání proti správnímu rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Afs 125/2004 - 43).*“ Z uvedeného tedy vyplývá, že městský soud je povinen v rámci vypořádání žalobních námitek přihlídnout i k argumentaci obsažené ve stížnosti, kterou žalobkyně podala k ESLP.
148. Hned v následujícím bodě 30 rozsudku č. j. 9 As 127/2015 - 68 však Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Ohledně těchto námitek vyjádřených v žalobě vyšel městský soud z dosavadní judikatury Ústavního soudu z odůvodnění nálezu ÚS k přechodnému ustanovení, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že u provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o legitimním očekávání spočívajícím v očekávání, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Je tedy pravdou, že městský soud nereagoval na podrobnou argumentaci stěžovatelky týkající se možného porušení Úmluvy, respektive Protokolu č. 1 k ní. S ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu, jak je pojednáno dále v bodech [38] až [42] tohoto rozsudku, by se nicméně jen těžko mohl od závěrů v nálezu Ústavního soudu odchýlit. Městský soud tedy na příslušné žalobní námitky odpověděl tím způsobem, že touto otázkou se Ústavní soud již zabýval a neshledal, že by došlo k porušení namítaných práv. V této situaci nepovažuje Nejvyšší správní soud rozsudek v tomto směru za nepřezkoumatelný, když povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí nemůže být pojmána tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každé jednotlivé tvrzení účastníka řízení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09). Nejvyšší správní soud proto nepovažuje tento postup městského soudu za nezákonný.*“
149. Stejně jako ve věci, již se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 127/2015 - 68, vycházel v projednávaném případě zdejší soud při vypořádání námitek žalobkyně týkajících se jejího legitimního očekávání ze závěrů vyplývajících z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (srov. rozsudek č. j. 9 As 127/2015 - 68, body 37 až 42 a body 99 až 108 tohoto rozsudku). Soud proto rovněž v souladu se závěrem Nejvyššího správního soudu citovaným v předchozím bodě považuje žalobní námitky, které žalobkyně uplatnila prostřednictvím odkazu na svou stížnost ze dne 10. 10. 2013 podanou k ESLP, za vypořádané tím způsobem, že se touto otázkou již zabýval ve svých nálezech, od nichž

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

nemá zdejší soud důvod se jakkoliv odchylovat, Ústavní soud, přičemž zdejší soud v souladu s těmito závěry neshledal, že v důsledku zrušení udělených povolení napadeným rozhodnutím došlo k porušení namítaných práv žalobkyně. Pouze na okraj pak soud uvádí, že tato stížnost byla rozhodnutím ESLP ze dne 23. 2. 2016 ve věci *SLOT Group, a. s. proti České republice*, č. 65008/13, odmítnuta jako nepřijatelná pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

150. Tato žalobní námitka není důvodná.

VIII. f. Rozpor vnitrostátní právní úpravy s právem Evropské unie

151. Žalobkyně namítala rozpor regulace loterií a jiných podobných her s právem Evropské unie. V podané žalobě žalobkyně poukazovala na závěry vyplývající z rozsudku *Berlington Hungary*, které lze podle žalobkyně analogicky aplikovat na její situaci. Žalobkyně tedy ve své podstatě namítala, že regulace loterií a jiných podobných her nedovoleně omezuje volný pohyb služeb v Evropské unii stanovený v čl. 56 SFEU či zboží stanovený v čl. 34 SFEU.
152. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 5 As 177/2016 - 139, bod 37 vyložil, že i účinky práva Evropské unie, konkrétně čl. 56 a násl. SFEU, mohou podle okolností věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území regulují přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva Evropské unie.
153. Soudní dvůr v rozsudku *BONVER WIN*, body 24 a 25 s odkazem na svou starší judikaturu konstatoval, že „*přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, Pólus Vegas, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24). Pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU.*“
154. Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře tyto závěry přejal a zdůraznil, že žalobkyně musí v řízení před soudem tvrdit a prokázat skutkový základ unijního prvku, tedy že služby spočívající v provozování loterií a hazardních her skutečně poskytovala také zahraniční klientele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, body 18, 20 a 21, ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017 - 68, bod 44, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 186/2017 - 64, bod 34, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019 - 44, body 24 až 26). Za předpokladu, že by se tedy prokázal skutkový základ unijního prvku, je dopad unijního práva na věc třeba zvažovat, a to v intencích citované judikatury Soudního dvora.
155. Žalobkyně však v žalobě ani v dalším průběhu soudního řízení existenci unijního prvku (skutečnost, že by jí bylo bráněno ve svobodě usazování a skutečnost, že poskytovala služby v podobě sázkových her také občanům pocházejícím z jiných členských států Evropské unie, kteří nemají bydliště na území České republiky) vůbec netvrdila, tudíž ani nenavrhovala žádné důkazy k prokázání těchto skutečností. Na doplnění tohoto tvrzení a uplatnění případných důkazních návrhů v řízení přitom měla žalobkyně do vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

rozhodnutí soudu dostatek času, neboť od rozhodnutí Soudního dvora *BONVER WIN*, v němž byla tato povinnost výslovně vymezena, uplynulo již téměř 18 měsíců a od rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v téže věci již 15 měsíců. Argumentaci žalobkyně ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU by tak sice bylo možno po právní stránce považovat za dostatečnou, neboť byla ve svém zárodku součástí námitek uplatněných v žalobě, avšak tato argumentace zůstala vedena pouze v obecné rovině a otázka existence unijního prvku v této věci proto zůstává toliko hypotetická, a tudíž nemůže vést k aplikaci unijního práva.

156. Současně již judikatura vymezila, že lokálně omezený zákaz provozování na území vybraných obcí, resp. na konkrétní oblasti vybraných obcí, nemůže sám o sobě vytvářet překážku, která by omezila volný pohyb zboží v rámci Evropské unie. Řada obcí k regulaci herních zařízení na svém území nepřistoupila. V řadě obcí navíc herní zařízení provozovat na vymezených místech lze. Obecně závazné vyhlášky obcí tedy nepředstavují omezení z hlediska vnitřního trhu Evropské unie. Dovážet herní zařízení je v České republice nadále umožněno, výrobky budou pouze soustředěny v obcích, které to místní úpravou nezakázaly buď vůbec, nebo jen zčásti. Obecně závazné vyhlášky mají dopad spíše na společenský život v jednotlivých obcích, než na trh Evropské unie (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 190/2019 - 32, bod 61, ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020 - 39, bod 36 a ze dne 4. 5. 2021, č. j. 5 As 117/2018 - 67, bod 37).
157. Soud se tedy neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že by v projednávané věci mělo být aplikováno unijní právo a že by napadené rozhodnutí či samotná právní úprava (zákon č. 300/2011 Sb. a na jeho podkladě přijatá obecně závazná vyhláška č. 9/2011) představovaly rozpor s unijním právem v podobě zásahu do svobody usazování a svobody volného pohybu služeb dle čl. 56 SFEU nebo zboží dle čl. 34 SFEU.
158. Tato žalobní námitka není důvodná.
159. Soud nad rámec žalobkyní uplatněných žalobních bodů poznamenává, že se nezbyval možným diskriminačním charakterem obecně závazné vyhlášky č. 9/2011, neboť takovou námitku žalobkyně v řízení neuplatnila a tuto otázku soud nad rámec námitek uplatněných v rámci žalobních bodů není oprávněn posuzovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020 - 57, body 13 až 21).

IX. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

160. Žalobkyně v podané žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, žalovaný a ministr financí se v řízení, které předcházelo jeho vydání, dopustili procesních vad, které způsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí, že právní regulací provozování loterií a jiných podobných her, kterou žalovaný a ministr financí v řízení aplikovali, porušuje principy právní jistoty, zákazu retroaktivity, ochrany nabytých práv, dobré víry a legitimního očekávání, že na povolení udělená žalobkyni nelze aplikovat § 43 odst. 1 zákona o loteriích, že je příslušná právní regulace v rozporu s unijním právem a s EÚLP. Jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný a soud ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
161. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

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

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 26. května 2022

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.