



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, IČO: 258 99 651
sídlem Cholevova 1530/1, 700 30 Ostrava-Hrabůvka
zastoupená advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8

proti **Ministerstvo financí**
žalovanému: sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1

za účasti: **Statutární město Liberec**
sídlem náměstí Dr. E. Beneše 1/1, 460 59 Liberec 1

o **žalobě proti rozhodnutí** ministra financí ze dne 6. 11. 2015 č. j. MF-69380/2014/34-18/2901-RK

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí ministra (dále jen „rozhodnutí ministra“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobkyně a zároveň potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále

„ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 27. 1. 2015 č. j. MF-69380/2014/34-4 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Navrhuje rovněž, aby městský soud zrušil nejen rozhodnutí ministra, ale zároveň i rozhodnutí ministerstva (dále jsou obě rozhodnutí uváděna též jako „napadená rozhodnutí“).

2. Rozhodnutím ministerstva byla zrušena v řízení zahájeném z moci úřední podle ust. § 43 odst. 1 (dnes již zrušeného) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), rozhodnutí žalovaného ministerstva týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (dále též „rozhodnutí o povolení“) podle § 2 písm. l) zákona o loteriích, jmenovitě pak
 - I. rozhodnutí ze dne 17. 6. 2014 č. j. MF-44066/2014/34-2, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model KAJOT VLT, výrobní číslo: 9111208009460, na adrese Na Rybníčku 58/4, 460 07 Liberec,
 - II. rozhodnutí ze dne 28. 5. 2014 č. j. MF-44058/2014/34-3, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, výrobní číslo: 1B0133, na adrese Na Rybníčku 58/4, 460 07 Liberec,
 - III. rozhodnutí ze dne 20. 9. 2013 č. j. MF-82320/2013/34, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, výrobní čísla: 711825 a I701284, na adrese Na Rybníčku 58/4, 460 07 Liberec,
 - IV. rozhodnutí ze dne 20. 9. 2013 č. j. MF-82321/2013/34, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému KAJOT VLT, model KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110809009425, na adrese Na Rybníčku 58/4, 460 07 Liberec,
 - V. rozhodnutí ze dne 20. 9. 2013 č. j. MF-82325/2013/34, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému MULTI LOTTO, model MULTI LOTTO, výrobní čísla: ML6962, ML6964 a ML7150, na adrese Na Rybníčku 58/4, 460 07 Liberec.
3. Ke zrušení uvedených povolení došlo pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Liberec č. 2/2014, o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry a loterie a jiné podobné hry, ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberec č. 3/2014, kterou se mění obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 2/2014 (dále jen „OZV“). S účinností od 1. 4. 2015 byla OZV – jak i připomněla žalobkyně – změněna obecně závaznou vyhláškou statutárního města Liberec č. 2/2015.
4. V odůvodnění rozhodnutí ministerstva se – s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále „nález Pl. ÚS 6/13“) – zdůrazňuje, že zrušením

uvedených povolení z důvodu jejich rozporu s OZV dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, které jsou oprávněny regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. 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. Tito provozovatelé si totiž podle odůvodnění rozhodnutí ministerstva mohli a měli 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, včetně obecně závazných vyhlášek. Žalovaný v rozhodnutí ministerstva připomíná, že provozovatelé si musí být vědomi existence ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni tohoto povolení, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz uvedených zařízení.

5. V případech, kdy žalované ministerstvo využívalo ustanovení § 43 zákona o loteriích, se podle rozhodnutí ministerstva nejednalo o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. Provozovatelé si musí být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli zbaveni tohoto povolení, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz loterií a jiných podobných her (žalovaný zde odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále jen „*nález Pl. ÚS 29/10*“). Žalovaný v této souvislosti uvádí, že zrušení přechodného ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. představuje okolnost podle ust. § 43 zákona o loteriích. Ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích podle žalovaného opravňuje obce vymezit místa, kde lze provozovat loterie a jiné podobné hry nebo kde je naopak jejich provoz zakázán.
6. Rozhodnutím ministra byl zamítnut rozklad žalobkyně a zároveň jím bylo potvrzeno rozhodnutí ministerstva s tím, že Ministerstvo financí jako správní orgán prvního stupně zjistilo stav věci, o něm nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodnutí ministra se ztotožnilo s rozhodnutím ministerstva po stránce skutkových zjištění, jakož i po stránce právní.

Žalobní body

7. Žalobkyně namítá nezákonnost rozhodnutí ministra o rozkladu i vady řízení předcházejícího tomuto rozhodnutí.

Aplikace § 43 zákona o loteriích

8. Nezákonnost rozhodnutí ministra o rozkladu spatřuje žalobkyně v nesprávném právním názoru o aplikaci ust. § 43 zákona o loteriích v rozporu s ústavními principy, tj.
 - a) zrušení vydaných rozhodnutí o povolení, která byla nabyta v dobré víře, postupem podle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích bez zhodnocení její újmy představuje podle žalobkyně porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání, jež podle žalobkyně vzniklo provozovatelům loterií na základě dlouhodobé zavedené praxe, a je nepřipustným retroaktivním zásahem do její právní sféry,
 - b) § 43 odst. 1 zákona o loteriích je ustanovením obecným, které nelze aplikovat, protože na daný případ dopadá speciální přechodné ustanovení bodu 1 věty druhé čl. II. novely zákona o loteriích (zákona č. 300/2011 Sb.),

- c) nález Ústavního soudu, zrušení přechodného ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. ani vydání nebo existenci OZV nelze považovat za okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, které je podle žalobkyně svou podstatou sankčním ustanovením;

Notifikační proces

9. Nezákonnost spatřuje žalobkyně dále v aplikaci OZV a zákona o loteriích (ministrem i ministerstvem), ačkoli nedošlo k jejich řádné notifikaci podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES (dále jen „směrnice“), neboť

a) novela zákona o loteriích byla přijata v rozporu s čl. 9 směrnice, který zavazuje členské státy odložit přijetí notifikovaného právního předpisu po dobu tzv. odkladné lhůty, a

b) obecně závazné vyhlášky upravující loterie, včetně OZV, splňují definici technických předpisů, a proto je nutné je podle směrnice notifikovat – OZV, která je podle žalobkyně technickým předpisem, notifikována nebyla;

Rozpor s právem EU

10. Nezákonnost spatřuje žalobkyně dále v porušení zásady aplikační přednosti práva EU před právem národním, a to aplikací ustanovení OZV a zákona o loteriích, která jsou v rozporu s právem EU; žalobkyně je přesvědčena, že v řízení byl dán unijní prvek, protože ten je dán, jestliže část klientely užívající služby provozovatelů loterií tvoří občané z jiných členských států EU, a poukazuje přitom na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14 ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a dalších společností proti Maďarsku* (dále jen „rozhodnutí *Berlington*“ či „věc *Berlington*“), který stanoví obecné principy volného pohybu služeb; dále žalobkyně namítá, že regulace loterií je v rozporu s čl. 56 *Smlouvy o fungování Evropské unie* (dále „SFEU“) a nesleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí. Podle žalobkyně nebyly splněny podmínky pro zásah do jejího legitimního očekávání, když hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany dané zásadou legitimního očekávání jen tehdy, kdy může přijetí omezujících opatření předvídat – viz rozhodnutí *Berlington*, jakož i rozhodnutí *Plantanol* (rozsudek SDEU č. C-201/08).

Rozpor OZV se zákonem, její diskriminační charakter

11. Nezákonnost spatřuje žalobkyně dále v neopodstatněnosti zrušení rozhodnutí o povolení a v aplikaci OZV přes její rozpor se zákonem i se zásadami práva EU. Obsah obecně závazné vyhlášky považuje za diskriminační.
12. Nezákonnost OZV spatřuje v nepřipustném zkrácení doby legisvakance.
13. Nezákonnost dále spatřuje v rozporu OZV s § 50 odst. 4 ZOLO, neboť nestanoví čas, ve kterém mají být loterie provozovány.
14. Žalobkyně konečně namítá diskriminační charakter OZV. Uvádí, že OZV povoluje provozování herních zařízení ve vyjmenovaných budovách, aniž by výběr těchto budov jakkoliv odůvodňovala.

Rozpor se soutěžním právem

15. Dále žalobkyně namítala, že ze stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014 vyplývá, že OZV je v rozporu se soutěžním právem. Podle Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže musí být postup obce vždy založen na objektivním odůvodnění, z něhož je zřejmé, že způsobené omezení hospodářské soutěže je nezbytným předpokladem k dosažení legitimního cíle a že míra omezení soutěže není vyšší, než dosažení takového cíle vyžaduje. V případě zavedení regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek pak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže považuje za nutné, aby byla definována dostatečně určitá a nediskriminační pravidla pro její uplatnění, přičemž taková pravidla musí být předem známá a přezkoumatelná. Tyto požadavky však OZV nesplňuje a z tohoto důvodu byl postup obce při jejím vydání, i OZV samotná v rozporu se soutěžním právem a tedy i v rozporu se zákonem.

Procesní vady

16. Žalobkyně dále namítá, že ministr potvrdil procesně vadný postup ministerstva týkající se změny předmětu správního řízení (důvod zrušení povolení pro rozpor s OZV 2/2014 se změnil na důvod zrušení povolení pro rozpor s OZV 2/2014 ve znění OZV 3/2014) a výzev žalobkyně k vyjádření se k podkladům ve smyslu ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).
17. Žalobkyně dále namítala, že v řízení se žalovaný dopustil procesní vady tím, že oznámení o zahájení řízení spojil s výzvou k učinění návrhů důkazů, vyjádření a jiným úkonům podle § 36 odst. 1 správního řádu, s výzvou k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a s výzvou adresovanou městu, které vydalo obecně závaznou vyhlášku, která na jeho území regulovala provoz loterií a jiných podobných her, k poskytnutí informací důležitých pro řízení podle § 136 odst. 3 správního řádu. Žalovaný sice žalobkyni tímto postupem formálně poskytl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, avšak fakticky jí nebylo umožněno, aby toto své právo vykonala, neboť žalobkyni nebylo známo, o jaké podklady se jedná, a jednotlivým městům byla stanovena stejná lhůta pro poskytnutí informací důležitých pro řízení. Žalobkyni tak bylo nesprávným postupem žalovaného odňato právo seznámit se s úplným obsahem spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tedy v době, když již spis nebude žádným způsobem doplňován. Spis byl přitom doplněn o vyjádření žalobkyně. Spojení výzev dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení bylo proto podle žalobkyně závažnou procesní vadou, neboť tím bylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces a ministr financí postupoval podle žalobkyně v rozporu se zákonem, když tento postup v napadených rozhodnutích potvrdil. Ministr nadto žalobkyni nevyzval k vyjádření se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí o rozkladu.
18. Žalobkyně dále namítá, že se rozhodnutí ministra o rozkladu nevypořádalo se všemi argumenty žalobkyně, které se týkaly doplnění rozkladu poukazem na kauzu Berlington a na rozpor OZV se soutěžním právem, nedodržení notifikačního procesu podle směrnice či námitky, že OZV se na povolení nevztahuje a že ministr a ministerstvo neprovedli důkazy navržené žalobkyní a nutné ke zjištění stavu věci.

Námitky podjatosti

19. Žalobkyně konečně namítá porušení práva na spravedlivý proces a zásady rovnosti účastníků vydáním meritorního rozhodnutí před konečným rozhodnutím o podaných námitkách podjatosti (jednalo se o námitky podjatosti členů rozkladové komise).

Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalované ministerstvo ve vyjádření k žalobě navrhuje její zamítnutí. K argumentům uvedeným v žalobě uvedlo v hlavních bodech:
21. Ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry přistoupilo z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro kterou by nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, tedy z důvodu jejich rozporu s OZV. Došlo k němu v době po vydání nálezu Pl. ÚS 6/13. Ministerstvo poukázalo na skutečnost, že Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 56/10 judikoval, že pokud by žalovaný nerušil 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, a že u provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé si mohli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů.
22. V této souvislosti ministerstvo důrazně nesouhlasí s tvrzením žalobkyně o protiústavnosti postupu ministerstva a odkazuje na nálezy Pl. ÚS 29/10, podle kterého se nejedná o protiústavní postup, když ministerstvo využívá ust. § 43 zákona o loteriích, a provozovatelé loterií a jiných podobných her si musí být vědomi skutečnosti, že nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto (roz. herních) zařízení, mohou být povolení zbaveni.
23. Nesouhlasí s argumentací žalobkyně ohledně neposouzení obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberce č. 2/2015 v rozhodnutí ministra o rozkladu. Ten se s touto vyhláškou podrobně vypořádal na str. 17 rozhodnutí.
24. Podle vyjádření žalovaného ministerstva ve věci neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů, neboť ministerstvo již v oznámení o zahájení řízení uvedlo, že podklady pro rozhodnutí jsou tvořeny OZV ve spojení s nálezem Pl. ÚS 6/13.
25. Ministerstvo (s připomenutím nálezu Pl. ÚS 29/10) zdůraznilo, že aplikací ust. § 43 zákona o loteriích nedochází k protiústavnímu postupu a že provozovatelé loterií a jiných podobných her si museli být vědomi existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.
26. K námitkám žalobkyně týkajícím se dokazování ministerstvo uvedlo, že podle ust. § 52 správního řádu není správní orgán vázán návrhy účastníků, avšak provede důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. Dokazování k porušování veřejného pořádku neprovedlo, neboť to není relevantní podklad pro rozhodnutí a šlo by nad rámec předmětu řízení.

27. Žalované ministerstvo rovněž ve vyjádření k žalobě zopakovalo své argumenty k otázce notifikačního procesu v případě zákona č. 300/2011 Sb. Uvádí, že zákon byl podroben notifikační proceduře podle směrnice, když ve stanovené lhůtě nebyly uplatněny žádné připomínky. Návrh tohoto zákona představoval novelu zákona o loteriích v jediném bodě, a to rozšíření regulační pravomoci obcí v oblasti loterií a jiných podobných her; k tomu neměla Komise ani jiný členský stát připomínky, čímž byl notifikační proces uzavřen. Ministerstvo přisvědčilo žalobkyni, že následně došlo ke změně (rozšíření) předloženého návrhu, avšak ve vztahu k regulačnímu oprávnění obcí k žádnému rozšíření nedošlo. Ministerstvo nepopírá, že zákon o loteriích podléhá notifikačnímu řízení, avšak ne všechny jeho části mají tzv. technickou povahu (například úprava procesních postupů ve správním řízení). Ministerstvo připomíná, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice. Právě ustanovení o regulační pravomoci obcí není technickým ustanovením v pravém slova smyslu. Ministerstvo upozorňuje na skutečnost, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla ještě před zákonem č. 300/2011 Sb. Zároveň žalované ministerstvo (tedy Ministerstvo financí) připomíná, že česká právní úprava [zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o obcích“)] zná institut kontroly obecně závazných vyhlášek prostřednictvím Ministerstva vnitra; Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Ministerstvo dále připomíná, že pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her je podle ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku, která spadá do samostatné působnosti obcí (např. nálezy Pl. ÚS 56/10).
28. K upozornění žalobkyně na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“) žalovaný poznamenává, že stanovisko nemá charakter rozhodnutí a že ÚOHS v něm pouze vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže, a nikterak nekonstatoval rozpor OZV se soutěžním právem.
29. Žalované ministerstvo se rovněž vyjádřilo k námitce žalobkyně o porušení práva na spravedlivý proces, když meritorní rozhodnutí ministra o rozkladu bylo vydáno před konečným rozhodnutím o podaných námitkách podjatosti členů rozkladové komise. S argumentací žalobkyně ministerstvo zásadně nesouhlasí a uvádí, že ministr financí poprvé rozhodl o nevyhovění námitkám podjatosti již dne 18. 3. 2015 pod č. j. MF-9180/2015/2902, uplatněných ve 48 správních řízeních, přičemž proti tomuto rozhodnutí (usnesení) se sice lze odvolat (resp. podat rozklad), avšak odvolání (rozklad) nemá odkladný účinek podle ust. § 76 odst. 5 správního řádu (zde ministerstvo mj. odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012 č. j. 1 As 55/2012-32).

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení a druhé vyjádření žalovaného

30. Statutární město Liberec jako osoba zúčastněná na řízení zaslalo městskému soudu na jeho vyžádání informace k OZV statutárního města, které mapují přijetí a důvody přijetí obou vyhlášek (tj. OZV č. 2/2014 i č. 3/2014). Z OZV a důvodové zprávy k ní vyplývá, že účelem nové regulace tzv. hazardu na území Liberce s účinností od 1. 6. 2014 bylo zajištění veřejného pořádku a ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku v zájmu města a jeho občanů a z toho důvodu zakotvení takové právní regulace hazardu, aby jeho provozování [konkrétně provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích] bylo možné jen na

veřejně přístupných místech taxativně uvedených, resp. vymezených v příloze k OZV (č. 2/2014), a to s ohledem na společenskou odpovědnost orgánů samosprávy vůči liberecké veřejnosti s ohledem na zájem města na dodržování veřejného pořádku a ochraně před negativními vlivy vyplývajícími z hraní na výherních hracích přístrojích a s tím související potřeba snížení počtu herních míst. Ještě v roce 2014 byla schválena novela OZV č. 2/2014 (pod č. 3/2014), kterou byl s účinností od 1. 10. 2014 nově vymezen seznam veřejně přístupných míst, na kterých mohou být provozovány některé sázkové hry a loterie a jiné podobné hry, resp. kterou byl snížen počet libereckých adres, na nichž lze provozovat hazard. Jednou z těchto adres byla i liberecká adresa Na Rybníčku 58/4.

31. Žalovaný k tomu doplnil obecně závaznou vyhlášku č. 3/2014 včetně přílohy a důvodové zprávy.

Podmínky řízení

32. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ho přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

První rozhodnutí MS a zrušující rozsudek NSS

33. Soud rozsudkem ze dne 20. 1. 2021, č. j. 3 Af 9/2016 – 121, žalobu zamítl, neboť žalobní námitky shledal nedůvodnými. Dospěl mimo jiné k závěru, že v posuzované věci není z důvodu absence unijního prvku aplikovatelné evropské právo.
34. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem ze dne 17. 2. 2022, č. j. 2 As 17/2021 - 40 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
35. Nejvyšší správní soud předně dospěl k závěru, že vzhledem k rozsudku SDEU ze dne 3. prosince 2020, C-311/19, BONVER WIN, neobstojí závěr městského soudu, že ve věci není aplikovatelné evropské právo. Uložil městskému soudu ověřit tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud se ukážou pravdivými, vypořádat související žalobní body v intencích rozsudku Berlington Hungary (bod 26 zrušujícího rozsudku NSS).
36. Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že městský soud nedostatečně posoudil otázku neodůvodněné nerovného zacházení pohledem vnitrostátního práva. Městský soud se nezabýval tím, zda osobou zúčastněnou na řízení uváděný důvod pro nezařazení adresy příslušné provozovny žalobkyně do přílohy OZV naplňuje judikатурní požadavky na obhajobu konkrétního zvoleného řešení. Uložil městskému soudu posoudit, zda osoba zúčastněná na řízení patřičně a akceptovatelnými důvody ospravedlnila, proč nezařadila právě adresu „Na Rybníčku 58/4, Liberec“ a výslovně vymezila jiných 92 adres v příloze OZV a zda uvedené jednání není nerovným zacházením s provozovateli hazardu (bod 35 zrušujícího rozsudku NSS).

37. V dalším řízení je městský soud zavázán právními názory Nejvyššího správního soudu uvedenými v jeho rozsudku.

Druhé vyjádření osoby zúčastněné na řízení

38. Po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu zaslala osoba zúčastněná na řízení na výzvu soudu své další vyjádření. V něm uvedla, že politický cíl na snížení počtu herních míst byl motivován snahou o zlepšení veřejného pořádku, omezení negativních vlivů hazardu a společenskou odpovědnost vůči veřejnosti. Vyřazení každé jednotlivé adresy mělo jednoznačně vymezený racionální důvod. Z přílohy vyhlášky byla postupně vyřazována místa, kde bylo zjištěno, že se již výherní hrací přístroje neprovozují, nebo při tom dochází k porušování zákona. Nepostupovala tak svévolně ani diskriminačně. Další podrobnosti druhého vyjádření osoby zúčastněné na řízení soud uvádí v příslušných pasážích odůvodnění.

Jednání po rozhodnutí NSS

39. Dne 9. 8. 2022 se ve věci konalo ústní jednání. Účastníci setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již ve svých písemných podáních.
40. Soud provedl důkaz čestným prohlášením osoby zajišťující obsluhu sázkových zařízení pana S. T. N., nar. X., který uvedl, že provozovnu pravidelně navštěvovaly osoby pocházející ze států Evropské unie, které se účastnily her na sázkových zařízeních. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz svědeckým výsledkem, jímž měl být prokázán evropský prvek, neboť dospěl k závěru, že již bylo prokázáno, že provozovna žalobce byla navštěvována i občany z jiných států EU.
41. Soud dále poukázal na vyjádření města Liberec ze dne 10. 11. 2020, vyjádření žalovaného ze dne 12. 11. 2020 a na druhé vyjádření města Liberec ze dne 15. 7. 2022. S ohledem na to, že první dvě zmíněná vyjádření nebyla účastníkům řízení dosud přeposlána, soud je předal krátkou cestou a jednání na žádost zástupkyně žalobkyně z důvodu seznámení se s podklady odročil na 30. 8. 2022.
42. Dne 30. 8. 2022 se ve věci konalo ústní jednání.
43. Žalobkyně ve vztahu k vyjádření města Liberec uvedla, že v protokolu o místním šetření není uvedeno konkrétní porušení loterijního zákona, a není ani zřejmé, zda byly zahájeny další kroky vůči provozovatelům loterií. Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021 – 166, podle nějž v případě, že žalobkyně namítla rozpor vyhlášky s evropským právem již v řízení o rozkladu, měl se touto námitkou zabývat nejpozději ministr financí v řízení o rozkladu.
44. Žalovaná se se stanoviskem žalobkyně neztotožnila a uvedla, že není pravdou, že není patrné, k jakému porušení loterijního zákona došlo na adrese provozovny. Město Liberec doložilo též rozhodnutí o udělení pokuty za zjištění učiněná na předmětném místním šetření. Vyřazení předmětné adresy bylo provedeno na základě oprávněných zájmů města na dodržování právních předpisů.
45. Žalobkyně uvedla, že si není vědoma, že by přílohou vyjádření města Liberec bylo též rozhodnutí o uložení pokuty a vyžádala si nahlédnutí do soudního spisu za účelem seznámení se s tímto rozhodnutím. Soud umožnil nahlédnutí do soudního spisu, jehož

obsahem je i zmiňované rozhodnutí. Žalobkyně po nahlédnutí do soudního spisu uvedla, že písemnost nepovažuje za podstatnou pro projednávanou věc.

Posouzení žalobních bodů soudem

Obecná východiska

46. Podle § 10 zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti 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)).
47. 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.
48. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. a účinném od 14. 10. 2011 může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.
49. Dne 1. 4. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 1/2014 města Liberec. Podle čl. 3 je provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích; loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích je povoleno pouze na místech uvedených v příloze této vyhlášky. Příloha vyhlášky obsahuje 100 povolených adres včetně adresy Na Rybníčku 58/4. Tato obecně závazná vyhláška nahradila předchozí vyhlášku č. 3/2012 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2013. Smyslem přijetí obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 bylo dle důvodové zprávy snížení počtu míst, kde mohou být provozovány sázkové hry.
50. Dne 1. 6. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 2/2014 města Liberec, která nahradila obecně závaznou vyhlášku č. 1/2014. Podle čl. 3 je provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích; loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích je povoleno pouze na místech uvedených v příloze této vyhlášky. Příloha vyhlášky obsahuje 94 povolených adres včetně adresy Na Rybníčku 58/4.
51. Dne 1. 10. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 3/2014 města Liberec, která změnila vyhlášku č. 2/2014. Příloha vyhlášky obsahuje 92 povolených adres. Jednou ze dvou vyřazených adres byla adresa Na Rybníčku 58/4.

52. Dne 1. 4. 2015 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 2/2015 města Liberec, která změnila vyhlášku č. 2/2014. Příloha vyhlášky obsahuje 86 povolených adres. Mezi těmito adresami není adresa Na Rybníčku 58/4.

Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

53. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného 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 napadené rozhodnutí takovou vadou skutečně trpí, byl by povinen je pro vady řízení zrušit. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že se ministr financí v napadených rozhodnutích nevypořádal se všemi jejími rozkladovými námitkami.
54. Podle konstantní judikatury je nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, z něhož 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 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, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).
55. Městský soud konstatuje, že žádnou z výše uvedených vad, které by mohly způsobovat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ministra financí, a k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, neshledal. Již ve svém prvním rozsudku přitom dospěl k závěru, že se ministr v napadeném rozhodnutí s rozkladovými námitkami žalobkyně dostatečně vypořádal, a proti tomuto závěru žalobkyně kasační stížností nebrojila.
56. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

*Procesní vady
Výzvy dle § 36/3*

57. Žalobkyně dále namítala, že ji žalovaný nevyzval k vyjádření se k podkladům podle § 36 odst. 3 správního řádu poté, co uplynula lhůta pro předložení podkladů stanovená městu Liberec.
58. Obdobnou námitkou žalobkyně se zabýval v rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 282/2016 – 62 Nejvyšší správní soud, přičemž uvedl: „(...) jako nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud námitku, podle které byla porušena práva stěžovatelky zakotvená v § 36 odst. 3 správního řádu. Smyslem tohoto ustanovení je poskytnout účastníku možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení, případně dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl poukázat na jejich nesprávnost či navrhnout jejich doplnění. Materiálním předpokladem užití tohoto ustanovení je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny důkazy, o nichž účastník řízení neví. Taková situace však v projednávané věci

nenastala, neboť zde nebyly žádné podklady či důkazy, o kterých by stěžovatelka nevěděla, ostatně stěžovatelka nic takového ani netvrdí.“

59. Totéž lze konstatovat v nyní projednávané věci. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou, jíž 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.
60. Obdobně pro o námitku, že ministr žalobkyni nevyzval před vydáním rozhodnutí o rozkladu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, platí, že žalobkyně nesporně, že jí byly podklady pro rozhodnutí známy. Nejde tak o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.
61. Tyto žalobní námitky tak nejsou důvodné.

Změna předmětu správního řízení

62. Žalobkyně dále namítá, že v oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno, že předmětem správního řízení bylo zrušení povolení podle § 43 odst. 1 zákona pro jejich rozpor s OZV 3/2014. Obecně závazná vyhláška č. 3/2014 však toliko novelizovala obecně závaznou vyhlášku č. 2/2014. To považuje žalobkyně za závažnou procesní vadu, pro niž měl ministr prvostupňové rozhodnutí zrušit. K této námitce uplatněné již v řízení o rozkladu ministr uvedl, že je pravdou, že přesnější by bylo označení vyhlášky jako „OZV č. 2/2014 ve znění OZV č. 3/2014“, nicméně již z názvu OZV č. 3/2014 jasně vyplývá, kterou vyhlášku mění, a tudíž s kterou vyhláškou jsou daná povolení v rozporu. Soud se ztotožňuje se závěrem, že tato nepřesnost nemá vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.
63. Námitka není důvodná.

Neprovedení důkazů

64. Žalobkyně dále namítala, že nebyly provedeny jí navržené důkazy, které byly podle jejího názoru nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci.
65. Správní orgány v řízení postupují podle § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán je povinen vždy odpovědně zvážit, které důkazy je v řízení potřeba provést, a zda není potřeba důkazní stav doplnit, je také povinen posuzovat důvodnost návrhů účastníků řízení na doplnění dokazování. Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť sice není důkazními návrhy účastníka řízení ve smyslu § 52 věty druhé správního řádu vázán, pokud však některé důkazy neprovede, musí uvést důvod tohoto postupu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48). Z ustanovení § 51 odst. 1 věty první správního řádu pak vyplývá, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že návrh účastníka řízení na provedení důkazu je možné neakceptovat pouze na základě tří důvodů, a to v případech, kdy tvrzená

skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, nebo pokud důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potenci, či pro jeho nadbytečnost, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89).

66. Předmětem řízení v dané věci byl rozpor udělených povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry s obecně závaznou vyhláškou. Jak již soud konstatoval ve svém prvním rozsudku v této věci, provedení žalobkyní navrhovaných důkazů nebylo nezbytné pro zjištění skutkového stavu věci. Proti tomuto závěru žalobkyně kasační stížností nebrojila. Žalovanému pro posouzení otázky, která byla předmětem řízení, zcela postačilo, pokud vycházel jen z nálezů Ústavního soudu, příslušné obecně závazné vyhlášky a povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které sám dříve žalobkyni udělil. Provedení žádných ze žalobkyní navržených důkazů nebylo pro zjištění stavu věci v daném případě nezbytné. Bylo by proto v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení zakotvenou v § 6 správního řádu, pokud by správní orgány v řízení tyto důkazy prováděly.

67. Tato žalobní námitka také není důvodná.

Aplikace § 43 zákona o loteriích, rozpor s ústavními principy

68. Žalobkyně dále namítala, že na jí udělené povolení není možno aplikovat § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Zrušení udělených povolení postupem podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích podle žalobkyně představuje porušení principů právní jistoty, je nepřípustným retroaktivním zásahem do jejích práv a je v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně, že svou činnost na základě uděleného povolení bude moci vykonávat až do konce jeho platnosti.

69. Obdobnou žalobkyně již přezkoumal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 282/2016 – 62 (body 47 - 49), přičemž mimo jiné uvedl:

„Legitimním očekáváním provozovatelů loterií v nezrušení jejich povolení po dobu platnosti tohoto povolení se již několikrát Nejvyšší správní soud zabýval, a to například v rozsudcích ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, či ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 – 83. Stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 loterního zákona, 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 tvrzené legitimní očekávání. V podrobnostech lze odkázat na detailní výklad a argumentaci obsaženou v bodu 35 rozsudku č. j. 6 As 285/2014 – 32, který řešil obdobnou námitku, a na nějž správně odkázal již městský soud.

70. V odkazovaném rozsudku č. j. 6 As 285/2014 – 32 Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl:

„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. Nejednalo se o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li

od intermezza v podobě přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se - v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení povolení žalovaný přistoupil na základě judikatury Ústavního soudu, který je autoritou při výkladu ústavního pořádku.“

71. Z uvedeného je zřejmé, že účinky § 43 odst. 1 zákona o loteriích nezakládají nepřípustnou retroaktivitu a nic tedy nebránilo tomu, aby toto ustanovení bylo žalovaným aplikováno i v případě povolení udělených žalobkyni, a že provozovatelům loterií a jiných podobných her nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání, že udělené povolení nebude po dobu jeho platnosti nijak dotčeno. Městský soud k výše citovaným závěrům Nejvyššího správního soudu pouze dodává, že žalovaný za tohoto stavu věci postupoval zcela v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu, která žalovanému opakovaně ukládala, aby zahájil řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pokud jsou vydána povolení v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, byť tato povolení byla vydána před tím, než příslušná obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12).
72. Tato žalobní námitka tak není důvodná.
73. Žalobkyně v této souvislosti dále uvedla, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je ustanovením obecným, které v daném případě nelze aplikovat, neboť na její případ dopadá čl. II bod 1 věta druhá zákona č. 300/2011 Sb., které je ve vztahu k § 43 odst. 1 zákona o loteriích ustanovením speciálním. Také touto námitkou žalobkyně se zabýval v rozsudku č. j. 3 As 282/2016 – 67 Nejvyšší správní soud, přičemž mimo jiné uvedl:

„Pokud se stěžovatelka dovolává přechodných ustanovení novely loterijního zákona, která podle jejího názoru vylučují zrušení povolení vydaných před 1. 1. 2012, je nutné ji odkázat na původní znění přechodných ustanovení a nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jenž zrušil část přechodných ustanovení a který výslovně konstatoval, že „již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s návrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze

považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Jestliže Ústavní soud v citovaném nálezu dospěl k závěru, že přechodná ustanovení nemají být nástrojem k obcházení práva obcí na samosprávu a jejich možnosti regulovat interaktivní videoloterijní terminály, neshledává Nejvyšší správní soud nejmenší prostor pro konstatování, že jiná část týchž přechodných ustanovení vylučuje zrušení dříve udělených povolení z důvodu uplatnění práva příslušné obce na samosprávu v oblasti regulace hazardu (obdobně viz rozsudek tohoto soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 As 226/2016 - 50).

Lze shrnout, že kasační argumentace o zásahu do legitimního očekávání je veskrze polemikou a nesouhlasem stěžovatelky se závěry, k nimž dospěl Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřisluší argumentaci a závěry Ústavního jakkoli soudu přehodnocovat.“

74. V rozsudku č. j. 10 As 156/2017 – 141 dále Nejvyšší správní soud k totožné námitce žalobkyně uvedl, že:

„Pokud by se měl čl. II odst. 1 věta druhá zákona č. 300/2011 Sb. vykládat žalobčíným způsobem, musel by NSS navrhnout Ústavnímu soudu jeho zrušení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Tento postup však není nutný, neboť toto problematické ustanovení lze vyložit ústavně konformním způsobem tak, že úprava zániku povolení k provozování loterií a jiných podobných her v přechodném ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. se nedotýká pravomoci žalovaného zrušit povolení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.“

75. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 300/2011 Sb. nebrání zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaných před 1. 1. 2012 podle § 43 zákona o loteriích.
76. Tato žalobní námitka také není důvodná.
77. Dále žalobkyně namítala, že náleze Ústavního soudu ani obecně závaznou vyhlášku obce nelze považovat za takovou okolnost, pro kterou by bylo možné udělené povolení na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušit.
78. Již v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nastalou nebo dodatečně najevo vyšlou okolností, pro kterou lze povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích zrušit, může být nejen okolnost skutkové povahy, ale též o okolnost rázu právního. Právě takovou právní okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde bylo dosud povoleno provozování loterií a jiných podobných her, jejich další provozování zakazuje. Od tohoto závěru se dosud Nejvyšší správní soud ve své judikatuře neodchýlil. Shodný závěr vyplývá i z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, bod 55, ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 43 a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, bod 39, z nichž při formulaci závěru uvedeného v rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32 Nejvyšší správní soud vycházel.
79. Je tedy zřejmé, že onou dodatečně najevo vyšlou okolností ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro kterou je možno udělené povolení k provozování loterií a jiných

podobných her zrušit, může být i okolnost právní, tedy i vydání právního aktu v podobě nálezů Ústavního soudu, nebo obecně závazné vyhlášky.

80. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
81. Žalobkyně také namítala, že i pokud by bylo možno v jejím případě aplikovat § 43 odst. 1 zákona o loteriích, byli žalovaní i ministr financí v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, povinni zhodnotit, jaká újma zkrácením doby platnosti uděleného povolení žalobkyni vznikne, což však neučinili, a přiměřenost zásahu do práv žalobkyně vůbec nezohlednili.
82. Je notorií, že provozování hazardu sebou nese negativní a patologické jevy (srov. např. již nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37 a sp. zn. IV. ÚS 2315/12, bod 39 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, bod 30 a ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, bod 57).
83. Provozování loterií je proto činností legální jen za podmínek přísně specifikovaných zákonem o loteriích (§ 1 odst. 1 zákona o loteriích). Účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti (§ 1 odst. 1 věta druhá zákona o loteriích).
84. Právě proto obce v rámci práva na samosprávu disponují pravomocí k tomu, aby na celém svém území nebo na vybraných místech vyloučily koncentraci těchto jevů spojených s provozováním loterií a sázkových her dle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Jestliže má tedy obec zájem, aby se loterie jako jejich „spouštěč“ na jejím území nebo v některých místech nevyskytovaly a nesoustředily (např. je pro místní pořádek nežádoucí souběh či blízkost herny a pohostinství v sociálně vyloučené oblasti), a přistoupí k omezení loterií prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, je zjevné, že primárním účelem takové regulace je zabezpečení veřejného pořádku v místě, neboť právě oblast provozování výherních hracích přístrojů je tou oblastí, která spadá do oblasti veřejného pořádku, k jehož ochraně je obec ve své samostatné působnosti povolána (srov. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011 - 75).
85. Žalobkyně má zcela jistě zájem na provozování svého podnikání a dosahování zisku (jde o výkon vlastnického práva a práva na podnikání vyplývajících z čl. 11 a 26 Listiny základních práv a svobod), proti tomuto zájmu žalobkyně však stojí právo obce na samosprávu (čl. 99 a násl. Ústavy), jehož součástí je i ochrana veřejného (místního) pořádku na území obce, což je nejen její legitimní zájem ale i povinnost (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích). Nelze přitom přehlédnout, že podle § 4 odst. 2 zákona o loteriích je právě udržení veřejného pořádku v místě stěžejním předpokladem pro udělení povolení k provozování loterií a jiných podobných her.
86. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež, lidé se sníženou finanční gramotností apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své

podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Město Liberec využilo své samosprávné pravomoci a prostřednictvím jednotlivých obecně závazných vyhlášek postupně zakázalo provoz loterií a jiných podobných her, které žalobkyně provozovala na základě udělených povolení na jeho území.

87. Nabytím účinnosti obecně závazných vyhlášek se tak zájem žalobkyně na podnikání a dosahování zisku v oblasti provozování loterií a jiných podobných her dostal do kolize s právem města Liberec na samosprávu, jejíž součástí je i jeho právo a povinnost chránit veřejný pořádek na svém území před negativními důsledky této činnosti prostřednictvím její regulace. Žalobkyni, jak již městský soud uvedl výše, přitom nesvědčilo legitimní očekávání, že její právo provozovat loterie a jiné podobné hry na území příslušného města nebude po celou dobu platnosti udělených povolení dotčeno. V daném případě proto převážilo právo města na samosprávu realizované prostřednictvím zákazu provozu loterií a jiných podobných her nad právem žalobkyně podnikat v provozovně nacházející se na jeho území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38 a 39). Zrušením udělených povolení tedy nemohla být porušena zásada proporcionality a zásah do práv žalobkyně, k němuž v jeho důsledku došlo, proto nelze považovat za nepřiměřený.
88. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí zásadou proporcionality, byť velice stručně, zabýval. Uvedl, že u provozovatelů loterií a jiných podobných her nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů. V tomto kontextu ještě dodal, že žalovaný je povinen v souladu judikaturou Ústavního soudu v případě rozporu povolení k provozování loterií a jiných podobných her s obecně závaznou vyhláškou obce rozhodnout o jejich zrušení, neboť pokud by tak neučinil, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na samosprávu.
89. Z uvedeného je zřejmé, že ministr financí zásadu proporcionality zohlednil, přičemž dospěl ke shodnému závěru jako zdejší soud, že v daném případě v důsledku toho, že žalobkyni nesvědčilo legitimní očekávání, převážilo právo města na samosprávu nad právem žalobkyně podnikat, a že tudíž zrušení udělených povolení nebude představovat nepřiměřený zásah do práv žalobkyně.
90. Rovněž tato žalobní námitka není důvodná.

Notifikační proces

91. Žalobkyně dále namítala, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice 98/34/ES, a že tyto vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům a ze stejných důvodů jsou nepoužitelné a nevymahatelné i obecně závazné vyhlášky přijaté právě na základě tohoto zákona. Žalobkyně je rovněž přesvědčena, že také obecně závazné vyhlášky, které byly přijaty na základě tohoto zákona, jsou technickým předpisem, a bylo proto nutno je také notifikovat podle směrnice 98/34/ES.
92. K této námitce městský soud především uvádí, že otázkami, jichž se tato námitka žalobkyně týká, se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019 - 47, body 16 a 17, ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17, ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51 body 23 až 25 a ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, body 41 až 44), a to v řízeních jejichž účastníkem byla přímo žalobkyně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017 - 87, bod 38 a násl.). K této námitce tak existuje jednotná judikatura, a nemá proto smysl, aby zdejší soud znovu opakoval již vícekrát vyřčené, a tudíž závěry této judikatury opět jen stručně shrnuje.

93. Pravomoc obcí regulovat na svém území hazard plyne na základě čl. 104 Ústavy přímo z § 10 zákona o obcích (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36 a 37) a není tak vázána na konkrétní zmocnění obsažené v zákoně o loteriích (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17). Otázka, zda byl v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen proces notifikace podle směrnice 98/34/ES, je tedy z hlediska posouzení závaznosti a vynutitelnosti jednotlivých obecně závazných vyhlášek bezvýznamná. I pokud by v průběhu procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. došlo k tak závažným chybám v rámci procesu notifikace, že by proto tento zákon nebyl vynutitelný, jednotlivé obecně závazné vyhlášky by obstály i jen na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, jenž umožňuje obcím ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů byla tedy obcím dána již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bod 32 a 33 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 23 až 25).
94. Námitkou žalobkyně, že obecně závazná vyhláška je technickým předpisem ve smyslu směrnice 98/34/ES a pokud nebyla řádně notifikována, nelze ji aplikovat, se také zabýval v rozsudku č. j. 3 As 282/2016, body 42 až 45 Nejvyšší správní soud, přičemž uvedl:

„Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77, konstatoval, že za účelem posouzení, zdali obecně závazná vyhláška představuje technický předpis podle notifikační směrnice, je klíčové zjištění, „zda ustanovení předpisu představují podmínky, které mohou významně ovlivnit povahu dotčeného výrobku nebo jeho uvádění na trh (rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 7. 2012, Fortuna a další, C-213/11, ECLI:EU:C:2012:495, bod 40).“ V rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, dále konstatoval, že „povinnost notifikace technických předpisů musí být vykládána v kontextu celkového cíle směrnice. Cílem směrnice, jak vyplývá z úvodních recitálů i z judikatury, je chránit preventivní kontrolou volný pohyb zboží v rámci EU. Tato kontrola je nutná, jelikož technické předpisy mohou vytvářet překážky obchodu se zbožím mezi členskými státy. Tyto překážky jsou přípustné, pouze pokud jsou nezbytné pro splnění naléhavých požadavků obecného zájmu. Směrnice má přispět k hladkému fungování vnitřního trhu a zajištění transparentnosti národních iniciativ při zavádění překážek obchodu (viz rozsudek Fortuna, C-213/11, ECLI:EU:C:2012:495, odst. 26; rozsudek CIA Security International, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172, odst. 40 a 48).“ V uvedeném rozsudku následně dospěl k závěru, že obecně závazná vyhláška regulující provozování loterií na území obce nepředstavuje technickou specifikaci výrobku podle první kategorie uvedené v čl. 1 odst. 11 směrnice, což ostatně stěžovatelka ani v nyní posuzovaném případě netvrdila. Nejde pak ani o službu uvedenou ve třetí kategorii v čl. 1 odst. 11 směrnice. Služba je totiž směrnici definována úzce jako jakákoli služba informační společnosti, tj. každá služba poskytovaná zpravidla za úplatu, na dálku,

elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb (čl. 1 odst. 2 směrnice). V posuzovaném případě se však o takovou službu nejedná. Podle uvedeného judikátu Nejvyššího správního soudu současně dále platí, 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 EU. Řada obcí k regulaci hracích automatů na svém území nepřistoupila.“ V řadě obcí navíc provozovat automaty na vymezených místech lze. Obecně závazné vyhlášky obcí tedy nepředstavují omezení z hlediska vnitřního trhu EU. Dovážet hrací automaty 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 proto nenaplňují definici technického předpisu. Jejich působnost je i při posouzení jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí. Z toho důvodu nebylo třeba Evropskou komisi informovat o jejich existenci.“

95. Lze tedy uzavřít, že obecně závazná vyhláška města Liberec je závazným a vynutitelným právním předpisem vůči všem svým adresátům, tedy i vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her včetně žalobkyně.

96. Ani námitka porušení notifikační povinnosti tak není důvodná.

Zkrácení doby legisvakance

97. Žalobkyně dále namítala, že obecně závazné vyhlášky č. 2/2014 ze dne 29. 5. 2014, účinná od 1. 6. 2014, a č. 2/2015 ze dne 26. 3. 2015, účinná od 1. 4. 2015, jsou nezákonné, neboť byla zkrácena doba legisvakance, aniž byl dán důvod naléhavého obecného zájmu.

98. Obdobnou námitkou žalobkyně se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, v bodech 57 až 64, a to ve vztahu k obecně závazné vyhlášce města Litvínova, u níž město Litvínov přistoupilo dokonce k úplnému vyloučení legisvakanční lhůty. Konkrétně v bodě 63 rozsudku č. j. 1 As 5/2017 - 76, pak Nejvyšší správní soud konstatoval: „*I kdyby se tedy o porušení procesu přijetí vyhlášky jednalo, tato vada by nezasáhla do právního principu, který uvedené ustanovení chrání – totiž zákazu retroaktivity, resp. existenci legisvakanční lhůty, která má být dodržena, aby se adresáti práva mohli na právní úpravu dopředu před její účinností připravit. Tato hodnota nebyla v projednávaném případě narušena. Stěžovatel měl času dost. I kdyby pro dřívější účinnost nebyly podmínky, obecně závazná vyhláška města Litvínova by nabyla účinnosti dle obecného zákonného pravidla, tj. patnáct dní po vyhlášení právního předpisu, tj. dne 10. 12. 2011. Se stěžovatelem přitom bylo správní řízení zahájeno dne 29. 5. 2013, tj. dnem, který je mimo období, ve kterém by aplikovatelnost obecně závazné vyhlášky byla sporná.*“

99. Stejně je tomu tak i v nyní posuzované věci. I v případě, že by předmětné obecně závazné vyhlášky nabyly účinnosti až patnáctým dnem svém vyhlášení, neměl by den nabytí účinnosti žádný dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je datováno 6. 11. 2015. Je tedy zřejmé, že napadené rozhodnutí bylo vydáno (srov. § 71 odst. 2 písm. e) správního řádu) v době, kdy již otázka účinnosti obecně závazné vyhlášky nebyla jakkoli sporná.

100. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

Nezohlednění novelizace vyhlášky

101. Žalobkyně dále namítla, že ministr ve svém rozhodnutí o rozkladu opomněl, že obecně závazná vyhláška č. 2/2014 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2014 byla v době jeho rozhodování změněna vyhláškou č. 2/2015. K tomu soud uvádí, že ministr tuto skutečnost neopomněl. Na str. 17 napadeného rozhodnutí k tomu výslovně uvedl, že tato změna vyhlášky nemá na dotčenou adresu Na Rybníčku 58/4 žádný vliv, neboť tato adresa byla vypuštěna již vyhláškou č. 3/2014.

102. Námitka není důvodná.

Diskriminační charakter vyhlášky

103. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že obecně závazná vyhláška č. 2/2014 ve znění obecně závazných vyhlášek č. 3/2014 a č. 1/2015 je diskriminační, neboť povoluje provozování herních zařízení v určitých budovách arbitrárně, bez odůvodnění a bez opodstatnění.

104. V případě obecně závazných vyhlášek obsahujících výjimky ze zákazu provozování loterií Nejvyšší správní soud ukládá správním soudům povinnost zkoumat, zda samospráva nepostupovala svévolně a diskriminačně. K omezení provozu loterií, resp. povolení jejich provozu pouze na určitých místech (příp. časech) stanovených v obecně závazné vyhlášce či její příloze je třeba poukázat na judikaturu Ústavního soudu, která konstantně zdůrazňuje, že soud musí být při aplikaci vyhlášky schopen posoudit, „zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně“ (viz nálezy ÚS Františkovy Lázně). Vymezení míst, na nichž je zakázáno (či oproti obecnému zákazu povoleno) provozování loterií a jiných podobných her, se musí dle Ústavního soudu opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Obec proto musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v každém konkrétním případě adresy provozovny aplikace těchto kritérií objektivně ověřitelná. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v přílohových dokumentech k obecně závazným vyhláškám. Nevyplývá-li ovšem důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží obec, která obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předeštit a obhájit. Pak teprve je možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle. Tyto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie a jiné podobné hry v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „spřátelených provozovatelů“ (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 — 76, a ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 — 77).

105. Osoba zúčastněná na řízení se k této otázce vyjádřila ve svých podáních ze dne 10. 11. 2020 a ze dne 15. 7. 2022. Žalobkyně na tato podání nijak nereagovala a svou žalobní argumentaci nerozvinula.

106. Z vyjádření města Liberec vyplynulo, že jednotlivými vyhláškami postupně snižovalo počet herních míst, což bylo v souladu s jeho politickým cílem na zlepšení veřejného pořádku, omezení negativních vlivů hazardu a snahou o společenskou odpovědnost vůči veřejnosti. Z přílohy vyhlášek byla přitom postupně vyřazována místa, kde bylo zjištěno, že již výherní hrací přístroje neprovozují, nebo při tom dochází k porušování zákona.

107. Provozovna na adrese Na Rybníčku 58/4, která je předmětem tohoto sporu, přitom byla vyřazena již vyhláškou 3/2014, která změnila vyhlášku č. 2/2014. Důvod tohoto vyřazení korespondoval s výše uvedeným důvodem vyřazování jednotlivých míst, neboť na adrese bylo zjištěno porušení zákona o loteriích. Důvodová zpráva k tomuto kroku uvádí, „provedeným místním šetřením, dne 17. 8. 2014, ve věci dodržování zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, bylo zjištěno na výše uvedené adrese porušení výše jmenovaného zákona.“
108. Město Liberec k tomu ve svém vyjádření ze dne 15. 7. 2022 doplnilo, že na adrese Na Rybníčku 58/4 bylo dne 17. 8. 2014 provedeno místní šetření nad dodržováním zákona a rozhodnutí Magistrátu města Liberec CJ MML 147252/14 ze dne 4. 8. 2014. Byla zjištěna následující porušení: není vyvěšen řád herny, návody na hru a herní plány nejsou k dispozici, a to ve vztahu k výherním hracím přístrojům společnosti ESOTronic a.s. V návaznosti na toto místní šetření byla adresa vyřazena ze seznamu povolených adres z důvodu porušení zákona. Se společností ESOTronic a.s. bylo zahájeno správní řízení a byla jí uložena pokuta. Na adrese Na Rybníčku 58/4 byla v době kontroly povolena jiná technická herní zařízení v počtu 42 ks sedmi různých společností, přičemž žádná z nich je následně nemohla na této adrese nadále provozovat.
109. Z důvodových zpráv obecně závazných vyhlášek č. 3/2014 a 2/2015 plyne, že tato adresa byla ze seznamu adres odebrána z důvodu porušení zákona, a z téhož důvodu na něj nebyla znovu zařazena k žádosti žalobkyně jako jedné ze sedmi společností, které na uvedené adrese dříve provozovaly svá herní zařízení.
110. Ke svému vyjádření město Liberec doložilo zápis z místního šetření v provozovně Herna – Zahrada ze dne 17. 8. 2014, které provedl za Magistrát města Liberec pan T. B. Dále doložilo zápis z místního šetření provedeného dne 17. 8. 2014 ve 27 provozovnách v katastru města Liberec, z nějž vyplývá, že na jedné adrese byl zjištěn provoz bez loterií a na jedné adrese (Na Rybníčku 58/4) bylo zjištěno porušení zákona o loteriích. Doložilo též rozhodnutí o udělení pokuty společnosti ESOTronic a.s., a to pro porušení zákona o loteriích podle § 17 odst. 3, 9, § 19 odst. 1 a) v souladu s ustanovením § 48 odst. 1 písm. a) zákona o loteriích a pro porušení rozhodnutí Magistrátu města Liberec č. 63/2014, odst. 3, písm. j) a k). Konečně doložilo i rozhodnutí Magistrátu města Liberec č. 63/2014 č. j. CJ MML 147252/14 ze dne 4. 8. 2014 o povolení provozu vyjmenovaných výherních hracích přístrojů a uložení souvisejících povinností.
111. K tomu soud konstatuje, že doložené skutečnosti korespondují s tvrzeným politickým záměrem města Liberec postupně snižovat počet aktuálně povolených adres pro provozování hazardu o provozovny, kde se již herní zařízení nenacházejí, a o provozovny, kde dochází k porušování právních předpisů. Takový způsob omezování hazardu považuje soud za racionální a neutrální. Město Liberec uvedlo kritéria, kterými se při úpravě řídilo, a soud ověřil, že v tomto konkrétním případě adresy provozovny Na Rybníčku 58/4 se od aplikace těchto kritérií neodchýlil.
112. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že město Liberec obhájilo své důvody pro odebrání adresy příslušné provozovny ze seznamu míst, kde lze provozovat hazard.

113. Městský soud neshledal diskriminační charakter předmětné obecně závazné vyhlášky. Jako diskriminační by přitom bylo možné shledat obecně závaznou vyhlášku v případě, kdy by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), případně by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení jisté subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace), (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017-34).
114. Soud v této souvislosti připomíná, že míra precizace žalobních bodů předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně argumentaci domýšlel či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují, neboť tím by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
115. Námitka není důvodná.

Soulad s právem EU

116. Soud s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu ověřil tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku.
117. Podle článku 56 a následujících ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 3. prosince 2020, C-311/19, BONVER WIN na položenou předběžnou otázku odpověděl 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.“

118. Soudní dvůr v odůvodnění rozsudku uvedl mimo jiné, že:

„V souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla de minimis do oblasti volného poskytování služeb.

V tomto ohledu je třeba podotknout, že takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv.

Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (...), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (...).“

119. V nyní posuzovaném případě žalobkyně čestným prohlášením osoby zajišťující obsluhu sázkových zařízení doložila, že její herny navštěvovala též zahraniční klientela z jiných států EU, soud se proto dále zabýval souladem přijaté regulace s evropským právem, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary* (rozsudek z 11. června 2015, C-98/14).
120. Městský soud před vlastním hodnocením souladu rozhodnutí žalovaného a loterní vyhlášky s unijním právem podotýká, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. soudem nalézacím, nýbrž přezkumným. Napadené rozhodnutí obsahuje pouze úvahu správního orgánu, že není orgánem, který by měl posuzovat soulad obecně závazné vyhlášky s unijním právem. Otázku, zda se projednávaná věc nachází v aplikačním rámci unijního práva a zda je s ním v souladu však žalovaný neřešil.
121. Soud přistoupil k posouzení souladu loterní vyhlášky, potažmo rozhodnutí žalovaného s unijním právem, sám, neboť je v dané věci vázán závěry ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, který zdejší soud k tomuto postupu v bodech 24, 25 a 26 zrušujícího rozsudku zavázal. Kasační závaznost jednou vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, neboť brání opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Kasačně závazný právní názor nelze překonat ani prostřednictvím rozšířeného senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. února 2022 č. j. 1 Azs 16/2021-50), a to ani za předpokladu, že by se jednalo o judikatorní exces (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. listopadu 2019 č. j. 4 As 3/2018 -50, č. 4015/2020 Sb. NSS).
122. V rozsudku *Berlington Hungary* Soudní dvůr principy soudního přezkumu shrnul následovně (bod 92):
- „(...) omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:*
- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před bráčkou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;*
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a*
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“*
123. Vnitrostátní (česká) právní úprava relevantní v projednávané věci v sobě spojuje obecný rámec, který vymezuje zákon o loteriích a speciální úpravu ve formě obecně závazné vyhlášky, kterou k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. Soulad obecného (zákonného) rámce pro regulaci hazardu v obcích zdejší soud již opakovaně posuzoval, přičemž ani v této věci není důvodu odchýlit se od závěru, že tento rámec není v rozporu s právem EU (viz např. body 232 a následující rozsudku ze dne 24. 5. 2022, č. j. 10 Af

82/2014 – 173). Lze toliko stručně shrnout, že obecný (zákonný) rámec pro regulaci hazardu v obcích prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jež jako vážné důvody vedoucí až k omezení služeb uznává i judikatura Soudního dvora (srov. rozsudek *Berlington Hungary*, bod 58). Z důvodové zprávy přitom vyplývá, že zákonodárce nepřikládal žádný význam tomu, zda snížení rozsahu hazardu bude následováno úbytkem příjmů v důsledku snížení odvodu z loterií a jiných her (§ 41i odst. 1 písm. b) zákona o loteriích) na úrovni státního rozpočtu. Převažujícím faktorem pro přijetí zákonného rámce regulace tedy skutečně byla snaha dát obcím nástroj umožňující eliminaci provozu hazardu na jejich území. Odůvodnění obecného rámce regulace hazardu tak podle názoru soudu sleduje legitimní cíl, jak je definovala nejen vnitrostátní judikatura, ale i judikatura Soudního dvora. Tento cíl je v případě zákonného rámce navíc i založen na racionálních a nediskriminačních kritériích.

124. Soud se proto dále zabýval konkrétní regulaci loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích v místě příslušnou obecně závaznou vyhláškou.
125. Při posuzování první podmínky vymezené v rozsudku *Berlington Hungary*, tedy zda obecně závazná vyhláška skutečně sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, soud vycházel z deklarovaného účelu obecně závazné vyhlášky i z vyjádření města Liberec. Podle článku 1 obecně závazné vyhlášky č. 2/2014 ve znění pozdějších vyhlášek bylo účelem umožnění provozování loterií a jiných podobných her pouze na stanovených místech ve městě Liberci zajištění veřejného pořádku a ochrana bezpečnosti zdraví a majetku v zájmu města a občanů.
126. Město Liberec ve svém vyjádření soudu sdělilo, že na veřejně přístupných místech taxativně uvedených, resp. vymezených v příloze k OZV (č. 2/2014), a to s ohledem na společenskou odpovědnost orgánů samosprávy vůči liberecké veřejnosti s ohledem na zájem města na dodržování veřejného pořádku a ochraně před negativními vlivy vyplývajícími z hraní na výherních hracích přístrojích a s tím související potřeba snížení počtu herních míst. Z vyjádření města Liberec dále vyplynulo, že jednotlivými vyhláškami postupně snižovalo počet herních míst, což bylo v souladu s jeho politickým cílem na zlepšení veřejného pořádku. Z přílohy vyhlášek byla přitom postupně vyřazována místa, kde bylo zjištěno, že již výherní hrací přístroje neprovozují, nebo při tom dochází k porušování zákona.
127. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že omezení volného pohybu služeb spočívající ve snížení počtu míst k provozování vybraných loterií a sázkových her sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami.
128. Druhým kritériem, které musí omezení volného pohybu služeb dle citovaného rozsudku *Berlington Hungary* splňovat, aby neodporovalo čl. 56 SFEU, je, že vymezené legitimní cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem (podobně též rozsudky ze dne 12. července 2012 ve věci C 176/11 *HIT* a *HIT LARIX*, bod 22, a ze dne 6. listopadu 2003 ve věci C 243/01 *Gambelli*, bod 67). Jinými slovy nesmí jít o právní úpravu svévolnou (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022 – 31).

129. Toto kritérium je též splněno. V průběhu času docházelo nejen v legislativě, ale i fakticky napříč Českou republikou ke stále přísnějším regulacím loterií a to zejména díky postupným novelizacím zákona o loteriích, které obcím dávaly stále více prostoru pro regulaci těchto her na svém území. Již z vývoje právní úpravy tedy muselo být žalobkyni zřejmé, že nemůže racionálně očekávat, že nemůže dojít ke změně vývoje na místní úrovni.
130. Z vyjádření města Liberec vyplývá, že docházelo k postupnému snižování povolených adres, a to vyhláškou č. 1/2014 (100 adres), vyhláškou č. 2/2014 (94 adres), vyhláškou č. 3/2014 (92 adres) a vyhláškou č. 1/2015 (86 adres). Z přílohy vyhlášek byla přitom postupně vyřazována místa, kde bylo zjištěno, že již hrací přístroje neprovozují, nebo při tom dochází k porušování zákona. Adresa Na Rybníčku 58/4 byla ze seznamu povolených adres vyřazena vyhláškou č. 3/2014 právě z důvodu porušování zákona při provozování hracích přístrojů.
131. Město Liberec racionálně zdůvodnilo, proč bylo obecně závaznou vyhláškou zakázáno provozování veškerých hazardních her právě na adrese Na Rybníčku 58/4, ač jiné adresy byly na seznamu povolených adres ponechány.
132. Žalobkyně ani nikdo jiný již na dané adrese nemohli provozovat loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Zákaz se vztahoval jednotně na všechny potenciální hráče bez výjimky, nelze se proto úspěšně dovolávat ani rozlišování v případě cizích a domácích hráčů. Žalobkyně netvrdila, že by byla loterní vyhláška namířena vůči ní (či že by stranila jinému provozovateli loterií a jiných podobných her).
133. Z těchto důvodů lze konstatovat, že loterní vyhláška představuje koherentní a systematickou regulaci provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu rozsudku Berlington Hungary.
134. Rozsudek Berlington Hungary jako další požadavek ovlivňující posouzení, zda je právní regulace omezení volného pobytu služeb - hazardu v souladu s unijními principy, poukázal na zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví.
135. I zde je třeba vycházet z výše citovaného rozsudku č. j. 6 As 285/2014 - 32 a zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13, N 49/69 SbNU 31, dle něhož u provozovatelů videoloterních terminálů nelze „hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). [...] za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Těmito závěry je soud vázán a nemůže se od nich odchýlit. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou totiž závazná pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

136. Na uvedené navazuje i povinnost stanovená v bodě 85 rozsudku *Berlington Hungary*, tedy že musí být stanoveno dostatečně dlouhé přechodné období, které umožní držitelům povolení k provozování loterií přizpůsobit se danému stavu, či systém přiměřené náhrady. Obecně závazná vyhláška nestanovila pro provozování loterií a jiných podobných her provozovaných žalobkyní na základě těchto povolení a povolených přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky žádné přechodné období.
137. 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.
138. 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.
139. 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*).
140. Městský soud již výše konstatoval, že legitimním důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky byl zájem na snížení nabídky hazardu a s tím spojených negativních společenských jevů. Podle názoru městského soudu si žalobkyně těchto okolností, kontroverznosti provozování loterijských her podle zákona o loteriích, i toho, že kterékoliv její povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností zrušeno, musela být vědoma.
141. Nadto je třeba poukázat na skutečnost, že byt' není v obecně závazné vyhlášce stanoveno žádné přechodné období, toto období fakticky existovalo. I po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky žalobkyně nadále disponovala platným povolením k provozování loterií, které vydal žalovaný. Obce nemohou úpravou místních poměrů zrušit již dříve vydaná povolení, které vydal žalovaný, to může (a musí) ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích

učinít pouze orgán, který tato povolení vydal, tedy žalovaný. Vznikne-li tedy okolnost, pro kterou by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit – v tomto případě je tou okolností nabytí účinnosti předmětné obecně závazné vyhlášky – má žalovaný zákonnou povinnost zrušit povolení k provozování činnosti. Zrušení povolení k provozování činnosti však nemohlo nastat okamžikem zahájení správního řízení o zrušení povolení, nýbrž muselo mu předcházet vydání rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek. Lze tedy uzavřít, že do pravomocného rozhodnutí ve věci tak žalobkyně jako provozovatelka loterií nadále disponovala platným povolením a do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení tak měla nadále možnost své podnikání přizpůsobit vydané obecně závazné vyhlášce. V daném případě bylo konečné rozhodnutí o zrušení povolení vydáno dne 6. 11. 2015, zatímco vyhláška č. 3/2014, kterou došlo k vyřazení adresy Na Rybníčku 58/4, byla přijata s účinností ke dni 1. 10. 2014. Přechodné období tak fakticky činilo více než jeden rok, což je dle soudu doba dostatečná, aby žalobkyně přizpůsobila své podnikání předmětné vyhlášce.

142. Výše uvedené vychází z judikatury Ústavního soudu, který ve svých nálezech opakovaně konstatuje, že nelze sankcionovat provozovatele, který vykonává svoji činnost v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, má-li platné povolení k provozování této činnosti:

„Jak již bylo uvedeno, je nyní na Ministerstvu financí, aby zajistilo respekt k této obecní regulaci prostřednictvím nástrojů, které mu uděluje správní řád a samotný loterijní zákon v ustanovení § 43 odst. 1, jež stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Dokud provozovatelé disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí, obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí). Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu.“ (nález Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011).

143. Obdobně se pak Ústavní soud vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 4. 2011:

„Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.“

144. Za těchto okolností dospěl městský soud k závěru, 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 loterií a jiných podobných her provozovaných podle zákona o loteriích, které mohla žalobkyně v dotčených provozovnách provozovat, v důsledku regulace zavedené příslušnou obecně závaznou vyhláškou (bez formálně stanoveného přechodného období) byl tak přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobkyně.

145. Městský soud výše uvedené uzavírá s tím, že předmětná regulace není v rozporu s právem Evropské unie.
146. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.

Rozpor se soutěžním právem

147. Dále žalobkyně namítala, že ze stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. 9. 2014 vyplývá, že předmětná obecně závazná vyhláška je v rozporu se soutěžním právem, a tudíž nezákonná.
148. Rovněž k této námitce se již opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. V rozsudku č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 30 k ní uvedl: „*V obecné rovině tedy za předpokladu, že postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bude správními soudy shledán zákonným (závěry v této věci zatím není možno žádným způsobem předjímat, bylo by myslitelné v konkrétní podobě určité obecně závazné vyhlášky obce spatřovat protisoutěžní jednání. Ve věci stěžovatelky však nic takového nebylo příslušným odborným správním orgánem shledáno; posuzovat tuto otázku v každém jednotlivém řízení tohoto typu před žalovaným jako otázku předběžnou není s ohledem na princip odbornosti a vymezení pravomocí správních orgánů reálně představitelné. Jsou-li indicie, že konkrétní vyhláška má protisoutěžní charakter, má žalovaný dát podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k provedení příslušného šetření a vyčkat na reakci Úřadu. Není však možno po žalovaném požadovat, aby se touto otázkou zevrubně zabýval v rámci svého běžného rozhodování.*“ V rozsudku č. j. 10 As 156/2017 - 141, bod 68 pak Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek č. j. 2 As 35/2018 - 51 konstatoval, že „*Řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže a podle zákona o loteriích jsou odlišná a na sobě nezávislá.*“

149. Ani tato žalobní námitka není důvodná.

Námitky podjatosti

150. Závěrem žalobkyně namítala nezákonnost postupu ministra financí, který vydal meritorní rozhodnutí o rozkladu předtím, než bylo vydáno konečné rozhodnutí o jejích námitkách podjatosti. Ani této námitce však soud nemohl přisvědčit. Obdobnou námitkou žalobkyně se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-40), přičemž ani v nyní posuzované věci nemá soud důvod se od tam učiněných závěrů odchýlit
151. V projednávané věci ministr financí námitkám podjatosti nevyhověl již usnesením ze dne 18. 3. 2015. V souladu s § 14 odst. 2 správního řádu tedy byla námitka podjatosti posouzena a bylo o ní bez zbytečného odkladu rozhodnuto. Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 - 32, dospěl k závěru, že „*[u]stanovení § 14 správního řádu hovoří pouze o rozhodnutí o námitce podjatosti, tedy o vydání usnesení, kterým se námitce vyhová, či nikoli. Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nepřiznává odkladný účinek odvolání proti usnesení, kterým nebylo námitce podjatosti vyhověno. Správní orgán I. stupně proto mohl pokračovat v řízení proti stěžovateli již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti [...], byť samozřejmě nesl riziko, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor.*“ Ve vztahu k projednávané věci tak lze konstatovat, že vyřízení námitky podjatosti, byť nepravomocné, předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé, a byly tak splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí.

152. K odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 9 Afs 82/2010 – 71, pak soud uvádí, že ten není na projednávanou věc aplikovatelný, neboť se týká řízení o doměření celního dluhu, jehož průběh se neřídí správním řádem, ale je postupováno podle daňového řádu (viz shodně bod 72 rozsudku Nejvyššího správního soudu 2 As 191/2019-40).
153. Tato námitka tedy není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

154. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
155. O náhradě nákladů řízení, které zahrnují též náklady řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžných činností mu nevznikly. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Soud připomíná, že pro výrok o náhradě nákladů řízení je rozhodující konečný výsledek ve věci, nikoliv dílčí výsledek řízení o kasační stížnosti.
156. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Městský soud v Praze osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil a neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jí bylo možné náhradu nákladů řízení přiznat. Osoba zúčastněná ostatně ani netvrdila, že jí v řízení vznikly jakékoli náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti. Výrokem III. proto soud vyslovil, že osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 926/19).

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.

Praha 30. srpna 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu