



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně 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, Ph.D., LL.M.
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8

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

o **žalobě proti rozhodnutí** ministra financí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-50914/2014/34/2901-RK

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků 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 rozhodnutí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-50914/2014/34/2901-RK (dále jen „*rozhodnutí ministra*“), kterým ministr financí zčásti vyhověl rozkladu žalobkyně podanému proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále „*ministerstvo*“ nebo „*žalovaný*“) ze dne 29. 5. 2014, č.

j. MF-113138/2013/34-3 (dále jen „*rozhodnutí ministerstva*“; obě rozhodnutí jsou uváděna též jako „*napadená rozhodnutí*“), tak, že toto rozhodnutí ve výrocích III. a IV. zrušil a řízení v rozsahu těchto výroků zastavil; ve zbytku rozklad zamítl a rozhodnutí ministerstva ve výrocích I., II. a V. potvrdil. Žalobkyně v projednávané věci napadá toliko výrok II. rozhodnutí ministra, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí o zrušení dvou povolení na adrese Průběžná 28, Praha 10, a jednoho povolení na adrese Vršovická 44, Praha 10.

2. Rozhodnutím ministerstva byla v řízení zahájeném z moci úřední podle § 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*“), konkrétně zrušena následující rozhodnutí žalovaného ministerstva týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (dále též „*rozhodnutí o povolení*“):
 - I. rozhodnutí ze dne 29. 10. 2010, č. j. 34/107756/2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model: SYNOT, výrobní číslo: 709984, na adrese Průběžná 28, Praha 10 (výrok I.),
 - II. rozhodnutí ze dne 29. 10. 2010, č. j. 34/107760/2010 č. j. 34/71684/2011, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTI LOTTO, model: MULTI LOTTO, výrobní číslo: ML6396, na adrese Průběžná 28, Praha 10 (výrok II.),
 - III. rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, č. j. 34/15345/2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: MULTI LOTTO, výrobní číslo: 9100907001908, na adrese Vršovická 44, Praha 10 (výrok V.).
3. Ke zrušení uvedených povolení došlo pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace.
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 sp. zn. Pl. ÚS 6/13*“) – zdůrazňuje, že zrušením uvedených povolení z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou 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 § 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 § 43 zákona o loteriích, se podle rozhodnutí ministerstva nejednalo o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. Provozovatelé si musí být vědomi existence § 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále jen „nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10“).

Žalobní body

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

Procesní vady

7. Vady řízení předcházejících vydání rozhodnutí ministra o rozkladu spočívají podle žalobkyně v tom, že se ministr financí v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal se všemi námitkami žalobkyně a že nebyly provedeny důkazy navržené žalobkyní a nutné ke zjištění stavu věci. Konkrétně se ministr podle žalobkyně dostatečně nezabýval argumenty, které se týkaly rozporu regulace loterií s právem Evropské unie (dále též jen „EU“), aplikační přednosti práva EU a rozporu obecně závazných vyhlášek se soutěžním právem. Žalovaný se dále podle žalobkyně nevypořádal ani s tvrzením žalobkyně o možných důsledcích zrušení povolení pro ni, ani s argumenty o nedodržení notificačního procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“).
8. Mezi procesními námitkami žalobkyně uvádí, že ministr financí potvrdil procesně vadný postup ministerstva týkající se nakládání s předmětem řízení a výzev k vyjádření v dotčeném správním řízení. Je přesvědčena, že nebyla řádně vyzvána k vyjádření se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí, neboť výzva žalobkyni podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), byla spojena s oznámením o zahájení řízení, výzvou žalobkyni k učinění návrhu důkazů, vyjádření a jiných úkonů a s výzvou dotčeným orgánům, aby ve stejné lhůtě poskytly všechny informace důležité pro řízení. Ministerstvo přitom žalobkyni neposkytlo dodatečnou lhůtu pro seznámení se s podklady předloženými dotčenými orgány. Žalobkyně neměla reálnou možnost seznámit se se všemi podklady pro vydání rozhodnutí v době bezprostředně předcházející jeho vydání.
9. Vedle žalobních bodů, v nichž žalobkyně formulovala námitky procesně právní povahy, formulovala žalobkyně i žalobní body, v nichž namítá právní a věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí o rozkladu, kterou spatřuje v následujících důvodech:

Aplikace § 43 zákona o loteriích, rozpor s ústavními principy

10. Žalobkyně má za to, že žalovaný postupoval při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu s ústavními principy a se zákonem. Zrušení povolení, která žalobkyně nabyla v dobré víře, podle ní představuje porušení principů právní jistoty a legitimního očekávání a je nepřipustným retroaktivním zásahem do její právní sféry.

11. Aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích navíc vylučuje podle žalobkyně skutečnost, že zde existuje speciální právní úprava v čl. II. bodu 1. věta druhá zákona č. 300/2011. Protože Ústavní soud zrušil čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011, které se jako jediné vztahovalo na případy rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou, odpadla podle žalobkyně možnost ministerstva zrušit povolení z tohoto důvodu, tedy podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Vydání nálezu Ústavního soudu, zrušení přechodných ustanovení čl. II. bodu 4 zákona č. 300/2011 ani vydání obecně závazné vyhlášky totiž podle žalobkyně nemůže být považováno za okolnost, která nastane nebo dodatečně vyjde najevo, ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

Notifikační proces

12. Použití a vynutitelnost ustanovení zákona o loteriích vůči jeho adresátům včetně žalobkyně jsou podle žalobkyně vyloučeny i z důvodu vad v procesu notifikace zákona č. 300/2011 podle směrnice 98/34/ES. Stejně tak jsou nepoužitelné i obecně závazné vyhlášky, které byly přijaty na základě zákona č. 300/2011 Sb. Žalobkyně k tomu odkazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „*Soudní dvůr EU*“ nebo jen „*SDEU*“), např. rozhodnutí ve věci *CIA Security International* (C-194/94) a *Lindberg* (C-267/03).

Rozpor s právem EU

13. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný porušil zásadu aplikační přednosti práva EU, když aplikoval ta ustanovení obecně závazných vyhlášek a zákona o loteriích, která jsou s ním v rozporu. Uvádí, že omezení provozování loterií budou v souladu s právem EU, budou-li se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která musí být odpovídajícím způsobem zveřejněna, musí být odůvodněna naléhavým veřejným zájmem, musí být způsobilá zaručit uskutečnění cílů, jichž se Česká republika a obce, které obecně závazné vyhlášky vydaly, dovolávají, a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné pro dosažení takových cílů. Tyto požadavky však podle žalobkyně v případě regulace loterií i samotné obecně závazné vyhlášky splněny nebyly. Za situace, kdy byla povolení zrušena pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou a kdy úmysl zakázat loterie nebyl předem znám a nebyl objektivně odůvodněn, nebyla splněna podmínka transparentnosti, objektivnosti a stanovení předem známých kritérií. Takový způsob regulace loterií neobsahuje mechanismus, který by zabránil svévolné aplikaci pravomocí obcí při regulaci loterií, a zároveň nedovoleně omezuje volný pohyb služeb v EU způsobem, který je způsobilý přivodit subjektům na trhu újmu. Dále podle žalobkyně obecně závazná vyhláška neumožňuje posoudit, zda zvolená opatření nepřekračují rámec nezbytných opatření, neboť cíle, jichž má být dosaženo prostřednictvím regulace obsažené v obecně závazné vyhlášce, jsou určeny zcela nedostatečně, resp. vůbec. Rozpor s požadavkem přiměřenosti žalobkyně spatřuje v neodůvodněné absenci přechodných ustanovení pro provozování herních zařízení povolených před účinností obecně závazné vyhlášky.
14. Jestliže jsou ustanovení zákona o loteriích a obecně závazná vyhláška, která v řízeních o zrušení povolení aplikoval žalovaný, v rozporu s právem EU, měl žalovaný povinnost přednostně aplikovat právo EU. Rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení, jakož i následné rozhodnutí o rozkladu jsou podle žalobkyně v rozporu s právem EU. Proto navrhuje, aby soud tato rozhodnutí zrušil a aby na základě zásady aplikační přednosti práva EU sám nepřihlížel k těm ustanovením obecně závazné vyhlášky a zákona

o loteriích, která jsou v rozporu s právem EU, popř. aby položil ohledně posouzení této problematiky předběžnou otázku SDEU.

Vady obecně závazné vyhlášky č. 10/2013

15. Žalobkyně dále namítala diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/2013. Diskriminaci spatřovala v tom, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 povoluje provozování loterií a jiných podobných her v určitých vyjmenovaných budovách na území hlavního města Prahy, a to bez jakéhokoli odůvodnění výběru těchto budov a bez logického zdůvodnění, přičemž budovy netvoří žádnou souvislou oblast, která by vyžadovala zvláštní ochranu ze strany města, a toto selektivní omezení provozu technických zařízení hlavní město Praha nezdůvodnilo. Žalobkyně k tomu uvedla, že „budovy nacházející se v městské části Praha 10, ve kterých je provozování herních zařízení povoleno, jsou navíc vzdáleny pouze několik metrů od budovy, ve které je provozováno herní zařízení na základě povolení“. Tuto svou žalobní námitku žalobkyně blíže nespecifikovala.
16. Dále spatřovala žalobkyně diskriminaci obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 v tom, že povoluje provozování herních zařízení na určitých adresách pouze ve stanovených časech, na jiných adresách bez časového omezení, a to bez zdůvodnění tohoto omezení a jeho věcného opodstatnění, přičemž není zohledněna provozní doba jednotlivých provozoven, na které obecně závazná vyhláška č. 10/2013 dopadá, ani jejich charakter. V tom žalobkyně spatřovala zneužití zákonem svěřené působnosti a zjevně nerozumné jednání ze strany hlavního města Prahy, tj. nedodržení 3. a 4. kroku testu proporcionality. Vedle toho v jednání hlavního města Prahy spatřovala žalobkyně též porušení unijního práva.

Rozpor obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 s principem proporcionality a soutěžním právem

17. Žalobkyně dále namítá, že obecně závazná vyhláška č. 10/2013 je vadná a protiústavní z důvodu rozporu s principem proporcionality, resp. pro nepřiměřenost zásahu do svobody podnikání provozovatelů loterií. Rovněž je podle žalobkyně v rozporu se soutěžním právem, což žalobkyně dokládá stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014.

Doplnění žaloby

18. Své žaloby žalobkyně následně doplňovala.
19. V doplnění žaloby ze dne 10. 9. 2015 nejprve odkázala na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14, a v reakci na toto rozhodnutí rozšířila o další argumenty žalobní bod týkající se unijního práva. Uvedla zejména, že v předmětném správním řízení byl přítomen tzv. unijní prvek, neboť část její klientely, která prostory se sázkovými zařízeními navštěvovala, tvořili občané jiných členských států EU, kterým žalobkyně poskytovala služby ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Na podporu svého tvrzení odkázala na čestné prohlášení svědka, který zjistil, že někteří z uživatelů sázkových zařízení byli občany EU. Z tohoto důvodu byl žalovaný povinen aplikovat právo EU přednostně před jemu odporující českou regulací loterií a jiných podobných her. Žalobkyně také znovu poukázala na nepřiměřenost přijatých opatření ve vztahu k provozu loterií a jiných podobných her na území České republiky vzhledem k právu Evropské unie.

20. V doplnění žaloby ze dne 5. 5. 2017 žalobkyně poukázala na rozsudek městského soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 10 Af 82/2014-118, ve věci shodných účastníků řízení i shodné právní otázky. V něm jiný soudní senát městského soudu shledal, že obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 18/2011 a obecně závazná vyhláška města Varnsdorf č. 4/2012 jsou nezákonné, protože se nezakládají na racionálních, neutrálních a nediskriminačních kritériích. Žalobkyně má za to, že uvedené závěry by měly být aplikovány i v nyní projednávané věci.

Vyjádření žalovaného k žalobě

21. Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl její zamítnutí.
22. K věci samé nejprve odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, z něhož vyplývá, že by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nezrušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, které je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí. Z nálezu rovněž vyplývá, 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 sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů (viz nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).
23. K námitce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě je z odůvodnění rozhodnutí jednoznačně zřejmé, jak se ministr financí vypořádal se všemi argumenty žalobkyně, které jsou relevantní k předmětu daného správního řízení, i které skutečnosti vzal za podklad rozhodnutí, jakož i podle které právní úpravy rozhodl a jakými úvahami se při rozhodování řídil. Žalovaný poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, podle kterého není nutno rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.
24. Následně se žalovaný vyjadřuje k námitce, že ministr financí potvrdil procesně vadný postup ministerstva týkající se výzvy žalobkyni k vyjádření se v předmětném správním řízení. Žalovaný k tomu odkazuje na napadené rozhodnutí o rozkladu. Zdůrazňuje, že výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu byla žalobkyni zasílána současně s oznámením o zahájení řízení, což je postup, který je plně v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu. V předmětné věci neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů. Podklady pro rozhodnutí byly tvořeny obecně závaznými vyhláškami a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jak ministerstvo uvedlo již v oznámení o zahájení řízení. Zároveň byla v oznámení o zahájení řízení přesně stanovena doba, po kterou mohla žalobkyně a dotčený orgán učinit návrhy důkazů, vyjádření ve věci nebo jiné úkony, a tato lhůta byla žalobkyni na její žádost prodloužena. Podle žalovaného nemohlo dojít k uvedenému porušení procesních práv žalobkyně i proto, že správní spis ve věci nebyl doplněn o další relevantní podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž za ty žalovaný nepovažuje informace o vydání obecně závazné vyhlášky, neboť tato skutečnost byla správnímu orgánu i žalobkyni známa již od zahájení řízení.
25. S tvrzením žalobkyně o protiústavnosti postupu ministerstva při rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her žalovaný zásadně nesouhlasí. K otázce

ochrany práv nabytých v dobré víře opětovně odkazuje na závěr Ústavního soudu vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

26. K argumentu o přednostní aplikaci přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. žalovaný uvádí, že čl. II. bodu 1. větu druhou je nutné vykládat podle smyslu a účelu přechodných ustanovení, tedy tak, že dosavadním povolením bude ponechána platnost v nich stanovená, ale pouze za předpokladu, že neodporují obecně závazné vyhlášce. Samotné zrušení bodu 4 tohoto přechodného ustanovení přitom neznamená, že dobu povolení již nelze změnit. V této souvislosti žalovaný znovu odkazuje na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 29/10, konkrétně jeho bod 51.
27. Žalovaný trvá na tom, že zrušení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. a vydání obecně závazné vyhlášky jsou okolnostmi ve smyslu 43 odst. 1 zákona o loteriích. Aplikace obecně závazných vyhlášek na dříve vydaná povolení tak podle názoru žalovaného je postupem plně odpovídajícím § 43 odst. 1 zákona o loteriích a v návaznosti na závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 i postupem, který je plně v souladu s ústavním pořádkem ČR.
28. K argumentaci žalobkyně o porušení notifikačního procesu žalovaný sděluje, že návrh zákona č. 300/2011 byl podroben notifikační proceduře podle směrnice 98/34/ES. Ke změně § 50 odst. 4 zákona o loteriích, kterou tato novela přinášela, však ze strany Evropské komise ani jiného členského státu nebyly uplatněny připomínky. Vlivem pozměňovacích návrhů byl sice později návrh zákona č. 300/2011 změněn, avšak v otázce regulačního oprávnění obcí, zejména ve vztahu k technickým herním zařízením, k žádnému rozšíření nedošlo. Poté bylo přistoupeno k renotifikaci, v jejímž rámci byly uplatněny připomínky k § 50 odst. 4 zákona o loteriích, které bylo v předchozí fázi bez připomínek. Žalovaný má také za to, že je nutné přihlížet ke smyslu směrnice a jelikož ne každé ustanovení technického právního předpisu má technickou povahu, není možné přistoupit na premisu, že i takováto ustanovení podléhají povinnosti notifikační procedury, přičemž poukazuje na stanovisko generálního advokáta ve věci *Unilever*, C-443/98. Žalovaný dodává, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla dána ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. K otázce nedodržení notifikačního procesu žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, zejména jeho část II.B.
29. K rozporu regulace loterií s právem EU žalovaný zejména uvádí, že správní orgán je povinen postupovat v souladu s platnými a účinnými právními předpisy a nemá možnost přezkoumávat jejich případný nesoulad s jinými právními předpisy či mezinárodními smlouvami. Co do aplikovatelnosti práva EU na situaci žalobkyně žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-171, podle nichž nelze dovodit aplikovatelnost práva EU na čistě vnitrostátní situace.
30. K námitkám žalobkyně ohledně nezákonnosti a diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky žalovaný konstatuje, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra. Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat jejich zákonnost a je povinno aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou. Pravomoc obcí regulovat umístění interaktivních

videoloterních terminálů (dále jen „*IVT*“) navíc aproboval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, tedy byla dána již před nabytím účinnosti § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

31. V této souvislosti žalobkyně rovněž poukázala na stanovisko ÚOHS. Žalovaný je však přesvědčen, že v uvedeném stanovisku ÚOHS pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nikterak nekonstatoval rozpor obecně závazné vyhlášky omezující provozování loterií a jiných podobných her se soutěžním právem.
32. Žalovaný se vyjádřil také k **doplnění žalob**. Uvedl, že rozhodnutí Soudního dvora EU sp. zn. C-98/14 ve věci *Berlington Hungary* není možné mechanicky aplikovat na nyní řešenou věc, neboť česká právní úprava je odlišná od úpravy maďarské, jež byla předmětem přezkumu ze strany SDEU. V ČR především nedochází k rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her ze zákona, tedy ze dne na den, nýbrž na základě obecně závazných vyhlášek, jejichž obsah a účel ministerstvo jednotlivě vyhodnocuje. Dále žalovaný rozvádí výše uvedenou argumentaci k otázce ochrany legitimního očekávání hospodářských subjektů. Žalovaný rovněž opakuje, že o neaplikování vnitrostátní právní normy, která je v domnělém rozporu s právem EU, nerozhoduje správní orgán, ale vnitrostátní soud. Ministerstvo má naopak povinnost aplikovat právní předpis, který byl přijat řádným legislativním procesem a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Nadto je nutné, aby byl shledán nesoulad národního práva s konkrétním ustanovením určité směrnice, žalobkyně však nepoukázala ani na jediné ustanovení sekundárního unijního práva, a neprokázala tak rozpor s právem EU.

Vyjádření hlavního města Prahy

33. Hlavní město Praha se k výzvě soudu vyjádřilo podáním ze dne 21. 11. 2017. V něm uvedlo, že mezi obecné důvody k vydání obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 patřila s odkazem na programové prohlášení Rady hl. m. Prahy na volební období 2010–2014 zejména skutečnost, že hlavní město Praha vícekrát deklarovalo svou vůli výrazně omezit počet výherních hracích přístrojů (dále jen „*VHP*“), *IVT* a dalších druhů loterií a jiných podobných her, jakož i míst, kde jsou provozovány, neboť provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů (např. závislost na hře, riziko páchaní trestné činnosti, užívání omamných látek, rušení nočního klidu a veřejného pořádku). V období po vydání obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 bylo na území města 1 422 míst, na kterých bylo možno provozovat *VHP*. Uvedenou obecně závaznou vyhláškou došlo sice k omezení provozování a snižování počtu *VHP*, avšak namísto tohoto druhu herního zařízení zároveň došlo k překotnému nárůstu počtu *IVT* a jiných podobných her. Vystala proto potřeba efektivnější regulace a omezení počtu míst, kde jsou tyto hry provozovány. Byla vytvořena komise Rady hl. m. Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her, jejímž výstupem se stala v roce 2013 Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. Na jejich základě byla přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013. Zařazení konkrétních míst, kde je možné provozovat loterie a jiné podobné hry, do obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 navrhly městské části; nadále byla zachována koncepce režimu provozování loterií a jiných podobných her spočívající v pozitivním vymezení míst, na kterých lze vybrané loterie a jiné podobné hry provozovat. Zásadní změnou oproti dřívější regulaci však byla možnost provozování loterií a jiných podobných her pouze v hernách nebo kasinech. Do obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 pak byla zařazena pouze místa, na kterých se provozují kasina, neboť ta jsou podrobena přísnějšímu režimu než herny.

34. Hlavní město Praha se rovněž vyjádřilo ke konkrétním důvodům zrušení tří povolení ze strany žalovaného k provozování loterií a jiných podobných her na dvou pražských adresách. K adrese Vršovická 44, Praha 10, uvedlo, že důvodem zákazu provozování stanovených loterií a jiných podobných her bylo, že toto místo se nachází v blízkosti Léčebny dlouhodobě nemocných Vršovice, tedy zdravotnického zařízení provozovaného společností Vršovická zdravotní a.s. Zákaz provozování stanovených loterií a jiných podobných her na tomto místě navrhla Rada městské části Praha 10 usnesením č. 559 ze dne 5. 6. 2013 v připomínkovém řízení k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Na adrese Průběžná 28, Praha 10, došlo k zákazu na návrh Rady městské části Praha 10 v usnesení č. 824 ze dne 28. 8. 2013 v připomínkovém řízení k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 z důvodu, že se jednalo o provozovnu se zvláštním provozním režimem, restauraci s odděleným prostorem pro videoloterní terminály, jak bylo zjištěno dvěma místními šetřeními ve dnech 25. 6. 2013 a 23. 7. 2013.
35. Ke svému vyjádření přiložilo hlavní město Praha řadu dokumentů vztahujících se ke schvalování obecně závazných vyhlášek upravujících hazard na území hlavního města Prahy, a to včetně vybraných stanovisek městských částí a přílohy č. 3 k usnesení Rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013, Pravidel pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „Pravidla“).
36. Hlavní město Praha dále soudu zaslalo usnesení Rady městské části Praha 10 č. 559 ze dne 5. 6. 2013, kterým se městská část Praha 10 vyjadřovala k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Příloha č. 8 k tomuto vyjádření obsahovala seznam míst nacházejících se v blízkosti škol, školských zařízení a zařízení zdravotnické a sociální péče. Mezi těmito místy je uvedena též provozovna na adrese Vršovická 839/44 s označením provozní doby a s poznámkou „*problémy s čistotou okolí, LDN Oblouková*“. Hlavní město Praha dále doložilo dva úřední záznamy ze dne 24. 7. 2013 a ze dne 27. 8. 2013 o provedení místního šetření v této provozně pracovníky úřadu městské části Praha 10.
37. Hlavní město Praha dále doložilo usnesení Rady městské části Praha 10 č. 824 ze dne 28. 8. 2013, kterým se městská část Praha 10 opětovně vyjádřila k návrhu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. V příloze č. 4 byla uvedena místa, která nemají dle výkladu Magistrátu hlavního města Prahy status herny. V seznamu je uvedeno celkem 19 míst, mezi nimi též provozovna žalobkyně na adrese Průběžná 1174/28, se zdůvodněním „*provozovna se zvláštním režimem, prokázáno místním šetřením dne 25. 6. 2013 a 23. 7. 2013*“. Hlavní město Praha doložilo též úřední záznamy o provedeném místním šetření v provozovně Restaurant Švejk na adrese Průběžná 1174/28.

Podmínky řízení

38. 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 jednání a dokazování před soudem

39. Usnesením ze dne 24. 10. 2017, č. j. 3 Af 24/2015-73, bylo řízení v projednávané věci spojeno s řízeními ve věcech sp. zn. 3 Af 24/2015, sp. zn. 3 Af 25/2015 a 3 Af 36/2015, která se týkala obecně závazných vyhlášek měst Vysoké Mýto, Valašské Meziříčí a statutárního města Brna. Řízení bylo dále vedeno pod sp. zn. 3 Af 24/2015.
40. Při přípravě jednání městský soud vyzval jak statutární město Brno, které jediné uplatnilo procesní postavení osoby zúčastněné na řízení, tak i další tři dotčená města, Vysoké Mýto, Valašské Meziříčí a hl. m. Prahu, aby se vyjádřila k důvodům přijetí příslušné, aplikované obecně závazné vyhlášky ve věci a aby uvedla, na základě jakých podkladů a poznatků došlo k jejímu vydání. Všechna oslovená města zaslala soudu vyjádření, která byla poté provedena k důkazu při jednání před soudem dne 24. 11. 2017. Provedení dalších navržených listinných důkazů včetně četných prohlášení dokládajících žalobkyní městský soud zamítl pro nadbytečnost.
41. Ohledně argumentace obsažené ve vyjádření hlavního města Prahy žalobkyně odkázala na body 35 a 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 5/2017-79, podle nichž je zejména třeba, aby byla aplikace kritérií, kterými se obec řídila, objektivně ověřitelná.
42. Ke kritériím, že provozovna se nachází v blízkosti LDN, a k vyloučení provozoven se zvláštním provozním režimem, žalobkyně uvedla, že neví, co znamená „v blízkosti LDN“, zda taková kritéria byla uplatňována ve všech městských částech (na celém území hlavního města Prahy jednotně) či nikoli, čímž by docházelo k diskriminaci – pokud herna například v Praze 10 umístěná 100 m od LDN má být zakázána, zatímco herna v Praze 2 nacházející se ve větší blízkosti jiného zdravotnického zařízení zakázána není, jedná se dle žalobkyně o diskriminaci provozovatele v Praze 10. Obdobné platí ve vztahu ke kritériu vyloučení všech provozoven se zvláštním provozním režimem.
43. Žalobkyně dále odkázala na rozhodnutí ÚOHS ze dne 28. 8. 2017, č. j. ÚOHS-S0444/2016/VS-25 120/2017/830/PRO, s tím, že má za to, že ani jedna z obcí ohledně dotčených obecně závazných vyhlášek neunesla svou povinnost doložit, resp. prokázat objektivní, racionální a nediskriminační důvody, které vedly ke zvolení regulace.

První rozhodnutí ve věci a zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

44. Městský soud rozsudkem ze dne 24. 11. 2017, č. j. 3 Af 24/2015 – 167, 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.
45. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem ze dne 12. 4. 2021, č. j. 5 As 72/2018 – 90 (dále též „*zrušující rozsudek NSS*“), rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud 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. V bodech 64-66 a bodě 77 zrušujícího rozsudku v této souvislosti uložil městskému soudu ověřit tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud se ukážou pravdivými, vypořádat žalobní body týkající se rozporu přijaté regulace s evropským právem v intencích rozsudku *Berlington Hungary*.

46. Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou nezákonností jednotlivých obecně závazných vyhlášek, resp. jejich diskriminačním charakterem. V případě města Vysoké Mýto se ztotožnil se závěry městského soudu, který shledal žalobní námitky nedůvodnými. V případě měst Valašské Meziříčí, Praha a Brno, však shledal nepřezkoumatelným závěr městského soudu o nediskriminačním charakteru aplikovaných vyhlášek. Uložil městskému soudu doplnit své posouzení, zda jsou příslušné obecně závazné vyhlášky ve vztahu k provozovně žalobkyně diskriminační, resp. zda neodporují principu rovnosti a zákazu libovůle, a přezkoumatelným způsobem vypořádat konkrétní námitky, které žalobkyně v jednotlivých případech uplatnila.
47. Nejvyšší správní soud přezkoumal i další kasační námitky žalobkyně, které shledal nedůvodnými. V dalším řízení je městský soud zavázán právními názory Nejvyššího správního soudu uvedenými v jeho rozsudku.

Řízení po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

48. S ohledem na zrušující rozsudek i nově doložená vyjádření obcí soud podle § 39 odst. 2 s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 28. 7. 2022, č. j. 3 Af 24/2015-250, o vyloučení žalob směřujících proti jednotlivým rozhodnutím k samostatnému projednání. Žaloba proti rozhodnutí ze dne 27. 2. 2015, č. j. MF-41439/2014/34/2901-RK (Vysoké Mýto) je nadále projednávána pod původní sp. zn. 3 Af 24/2015, žaloba proti rozhodnutí ze dne 27. 2. 2015, č. j. MF-44027/2014/34/2901-RK (Valašské Meziříčí) je nadále projednávána pod původní sp. zn. 3 Af 25/2015, žaloba proti rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. MF-56087/2014/34/2901-RK (Brno) je nadále projednávána pod původní sp. zn. 3 Af 36/2015 a žaloba proti rozhodnutí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-50914/2014/34/2901-RK (Praha) je nadále projednávána pod původní sp. zn. 3 Af 38/2015.

Vyjádření hlavního města Prahy v řízení po zrušujícím rozsudku NSS

49. K výzvě soudu hlavní město Praha zaslalo dne 1. 7. 2022 doplnění svého původního vyjádření. V něm uvedlo, že s ohledem na to, že provozovna na adrese Vršovická 839/44, Praha 10, ani na adrese Průběžná 1174/28, Praha 10, z dříve vyložených důvodů trvale nesplňovaly Pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat, a protože se v provozovnách na těchto adresách nenacházelo kasino (v prvním případě se jednalo o hernu, v druhém případě o provozovnu se zvláštním provozním režimem), byly vyškrtнутy z přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, a nebyly do ní znovu zařazeny ani při novelizaci provedené obecně závaznou vyhláškou č. 10/2015, která s účinností od 1. 1. 2016 stanovila, že určené loterie a jiné podobné hry lze provozovat výhradně na místě, kde se nachází kasino.
50. K provozovně na adrese Vršovická 839/44 hlavní město Praha uvedlo, že dle vyjádření městské části Praha 10 bylo na základě prověření odborem životního prostředí, dopravy a rozvoje, oddělení koncepce a rozvoje Úřadu městské části Praha 10 vyřazeno 8 provozoven se vzdáleností do 100 m od zařízení uvedených v čl. 2 písm. e) Pravidel. Obdobným způsobem postupovalo i na území ostatních městských částí hlavního města Prahy. Ke srovnání úpravy na území městské části Prahy 10 a městské části Prahy 2 tak, jak jej provedla žalobkyně při jednání před soudem, hlavní město Praha uvedlo, že na území městské části Praha 2 byla zavedena tzv. nulová tolerance prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 13/2010 již s účinností od 1. 10. 2010. Ani obecně závazná vyhláška č. 10/2013 nestanovila na území městské části Praha 2 žádná místa, kde by bylo provozování loterií a

jiných podobných her dovoleno. Námitka diskriminace, formulovaná žalobkyní tak, že „*herna v Praze 10 umístěná 100 m od LDN má být zakázána, zatímco herna v Praze 2 nacházející se ve větší blízkosti jiného zdravotnického zařízení zakázána není*“, je proto zjevně nedůvodná, neboť prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bylo (opětovně) zakázáno provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části Praha 2.

51. K tomu hlavní město Praha doplnilo, že žalobkyně namítala ve své kasační stížnosti diskriminaci při srovnání s místy Jabloňová 3000/15 a Jabloňová 2136/11 a jejich blízkosti ke zdravotnickému zařízení Poliklinika Zahradní Město, spol. s r.o., na adrese Jabloňová 2992/8, Praha 10. Tato námitka je však nedůvodná, protože obě uvedená místa se nacházela ve vzdálenosti větší než 100 m od tohoto zdravotnického zařízení.
52. Hlavní město Praha ke svému vyjádření přiložilo dvě přílohy, a to informace z Národního registru poskytovatelů zdravotních služeb týkající se Léčebny dlouhodobě nemocných Vršovice, příspěvková organizace, a dokument obsahující měření vzdálenosti míst od zdravotnických zařízení, včetně provozovny na území městské části Praha 10. Z něj plyne, že délka pěší trasy od provozovny na adrese Vršovická 839/44 do místa, kde se nachází LDN na adrese Oblouková 837/7, činí 93 m.

Jednání po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

53. Dne 18. 10. 2022 se ve věci konalo ústní jednání. Účastníci setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již ve svých písemných podáních.
54. Soud v úvodu ústního jednání odkázal na obsah prvního ústního jednání, které předcházelo vydání prvního rozsudku městského soudu, a připomněl obě doručená vyjádření hlavního města Praha.
55. Soud provedl důkaz čestným prohlášením osoby zajišťující obsluhu sázkových zařízení, pana M. S., nar. XXX, který uvedl, že provozovnu na adrese Průběžná 1174/28, Praha 10, pravidelně navštěvovaly osoby pocházející ze států Evropské unie, které se účastnily her na sázkových zařízeních. Provedení jiných důkazů účastníci nenavrhovali.
56. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021, z něž dovozuje, že rozhodnutí žalovaného je třeba zrušit, neboť se nezabýval jejím tvrzením ohledně unijního prvku. Soulad s právem EU podle žalobkyně nemůže za těchto okolností posuzovat soud. Žalovaný se s tímto názorem neztotožnil. Upozornil na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, na to, že NSS ve svém zrušujícím rozsudku nezrušil též rozhodnutí žalovaného, a na plnou jurisdikci zdejšího soudu. Čestné prohlášení nepovažuje žalovaný za dostačující, neboť je generické. Předmětnou vyhlášku považuje za souladnou s právem Evropské unie.

Posouzení žalobních bodů soudem *Obecná východiska*

57. Podle § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o hlavním městě Praze*“), má hlavní město Praha pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti,

zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány.

58. 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.
59. 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.
60. Dne 1. 1. 2008 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 19/2007, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje. Podle § 1 lze výherní hrací přístroje s výjimkou přístrojů povolených dle § 18 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce. Podle § 2 této vyhlášky lze výherní hrací přístroje, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky, provozovat po dobu platnosti vydaného povolení i na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, a to za podmínek stanovených ve vydaném povolení. Uvedená obecně závazná vyhláška obsahovala v příloze celkem 1 422 míst na území hlavního města Prahy, na kterých bylo možno provozovat VHP. Mezi těmito adresami byly adresa Vršovická 839/44, Praha 10, a adresa Průběžná 1174/28, Praha 10. V období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2011 došlo ke čtyřem novelám této obecně závazné vyhlášky, a to obecně závaznou vyhláškou č. 19/2008, č. 5/2009, č. 20/2009 a č. 13/2010. Adresy Vršovická 839/44, Praha 10, a Průběžná 1174/28, Praha 10, zůstaly i po novelizacích v příloze obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 ponechány.
61. Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 18/2011, kterou byla zrušena obecně závazná vyhláška č. 19/2007 ve znění pozdějších novelizací. § 1 vyhlášky stanovil, že loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce. Podle § 2 této vyhlášky lze výherní hrací přístroje, jejichž provozování bylo povoleno před nabytím účinnosti této obecně závazné vyhlášky, provozovat po dobu platnosti vydaného povolení i na místě a v čase neuvedených v příloze k této vyhlášce, a to za podmínek stanovených ve vydaném povolení. Příloha obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 obsahovala 639 adres míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat. Mezi těmito adresami byly uvedeny adresa Vršovická 839/44, Praha 10, a adresa Průběžná 1174/28, Praha 10.
62. V období po účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 došlo k ustavení komise Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy, která vypracovala Důvodovou zprávu k obecně závazné vyhlášce (později schválené pod č. 10/2013), kterou se stanoví místo a čas, na kterých lze

provozovat loterie a jiné podobné hry a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „*důvodová zpráva*“). Důvodová zpráva bylo jako příloha č. 2 připojena k zápisu z jednání této komise ze dne 24. 4. 2013. Přílohou č. 1 k zápisu z jednání komise bylo paragrafové znění pozdější obecně závazné vyhlášky č. 10/2013. Výstupem práce komise bylo vytvoření Pravidel, která byla schválena usnesením Rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013. Pravidla navazovala na znění důvodové zprávy. Na základě Pravidel byla posléze přijata obecně závazná vyhláška č. 10/2013.

63. V bodech 1 a 2 Pravidla stanovila dvojí možnou úpravu pro provoz loterií a jiných podobných her na území jednotlivých městských částí hlavního města Prahy. První variantou je tzv. nulová tolerance, tj. na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (bod 1 Pravidel). Druhou variantou je dílčí úprava, podle které na území městské části budou vybrána místa, a to označením názvu ulice a konkrétním číslem popisným a orientačním nebo evidenčním (pokud není číslo orientační přiděleno) anebo označením katastrálního území a číslem parcelním (pokud není možné místo určit číslem popisným a orientačním), ve kterých je možné provozovat loterie, a to za podmínek že:

a) Místo je:

i. kasinem nebo hernou, jak tyto pojmy definuje zákon o loteriích, nikoliv provozovnou se zvláštním provozním režimem (např. pohostinským nebo restauračním zařízením);

nebo

ii. kasinem, nikoliv však hernou nebo provozovnou se zvláštním provozním režimem;

Je na uvážení městské části, zda na svém území umožní provoz loterií pouze v kasinech, nebo v kasinech i hernách.

b) Místo mělo k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií;

c) Byla na tomto místě v období od 27. 3. 2013 do 29. 3. 2013 (dle šetření Odboru daní poplatků a cen Magistrátu hl. m. Prahy, případně městské části hl. m. Prahy) skutečně umístěna provozovna, která skutečně provozovala loterie;

d) Místo není problematické, to znamená, že je v něm a jeho okolí dodržován veřejný pořádek, a že nedochází v jeho okolí ke zvýšenému výskytu trestné činnosti; a

e) Místo se nenachází v blízkosti škol, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností apod. (bod 2, písm. a) až e) Pravidel).

64. Podle bodu 3 Pravidel pak může městská část navrhnout zařazení nového místa, na kterém budou provozovány loterie v kasinu, náhradou za jiné místo při současném zachování

absolutního počtu míst kasin, platného k datu 1. 1. 2013. Nové místo musí splňovat pravidla uvedená pod bodem 2 písm. d) a e) Pravidel.

65. Obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou byla zrušena obecně závazná vyhláška č. 18/2011, nabyla účinnosti dne 4. 10. 2013. § 1 této vyhlášky stanovil, že loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce. § 2 dále stanovil, že provozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa určen. Příloha vyhlášky obsahuje 313 povolených adres. Mezi těmito adresami není uvedena adresa Vršovická 839/44, Praha 10, ani adresa Průběžná 1174/28, Praha 10.
66. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 a její příloha byly změněny obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2015, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2016. Ve vztahu k provozovnám na adresách Vršovická 839/44, Praha 10, a Průběžná 1174/28, Praha 10, nedošlo ke změně. V příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 ve znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2015 nadále nebyly uvedeny.

Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

67. 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.
68. 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).
69. 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.
70. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

Procesní vady

Výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu

71. Žalobkyně namítala, že postupem žalovaného bylo porušeno její právo na spravedlivý proces. Konkrétně napadla procesní postup žalovaného, který spojil jednotlivá oznámení o zahájení řízení s dalšími úkony, a to s výzvou žalobkyni dle § 36 odst. 1 správního řádu k učinění návrhu důkazů, vyjádření a jiným úkonům, s výzvou žalobkyni dle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se ke všem podkladům pro rozhodnutí ve věci a současně také s výzvou obce podle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí dalších informací důležitých pro řízení.
72. Touto námitkou žalobkyně se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku (bod 78), přičemž uvedl, že:

„Nedůvodnou naopak shledal Nejvyšší správní soud námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu; zde odkazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 AfS 21/2009 – 243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS, v němž soud konstatoval, že není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí; vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit. V projednávané věci bylo zahájení správního řízení řádně odůvodněno, stěžovatel byl rovněž vyzván k navržení důkazů a byla mu dána možnost vyjádřit se; v postupu žalovaného neshledal Nejvyšší správní soud pochybení“
73. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaný výše uvedeným procesním postupem žádné procesní právo žalobkyně neporušil.
74. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

Neprovedení důkazů

75. Žalobkyně dále namítala, že nebyly provedeny jí navržené důkazy, které byly podle jejího názoru nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci.
76. 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).

77. 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 (viz body 46 a 65 původního rozsudku ve věci). Proti tomuto závěru žalobkyně kasační stížností nebrojila. Žalovanému pro posouzení otázky, která byla předmětem řízení, zcela stačilo, 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.

78. Tato žalobní námitka také není důvodná.

Notifikační proces

79. Pokud jde o námitku týkající se notifikace obecně závazných vyhlášek jako technických předpisů ve smyslu Směrnice, i tuto námitku již přezkoumal ve svém zrušujícím rozsudku (bod 81) Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že není důvodná:

„(...) Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 1 As 5/2017, dle něhož příslušné obecně závazné vyhlášky nenaplňují definici technického předpisu a nepodléhají tak notifikační povinnosti, neboť jejich působnost je i při zohlednění kumulativních vlivů natolik omezená, že se nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí (obdobně např. rozsudky NSS sp. zn. 10 As 62/2015, sp. zn. 1 As 297/2015, sp. zn. 10 As 46/2020). Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od závěrů dříve vyslovených odchýlit. Obecně závazné vyhlášky tedy nemohou být považovány za technický předpis ve smyslu Směrnice; navíc vláda notifikovala zákon č. 300/2011 Sb., který dává obcím explicitně právo regulovat hazard na jejich území, včetně zákazu provozování výherních hracích přístrojů a loterií.“

80. Lze tedy uzavřít, že dotčená obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla závazným a vynutitelným právním předpisem vůči všem svým adresátům, tedy i vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her včetně žalobkyně.
81. Ani námitka porušení notifikační povinnosti proto není důvodná.

Aplikace § 43 zákona o loteriích a legitimní očekávání

82. 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 jejich práv a je v rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně, že svou činnost na základě uděleného povolení bude moci vykonávat až do konce jeho platnosti.

83. I tuto námitku žalobkyně již přezkoumal Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku (body 79–80), přičemž uvedl:

„Nedůvodnými shledal Nejvyšší správní soud rovněž námitky týkající se nezákonného postupu žalovaného dle § 43 zákona o loteriích a legitimního očekávání stěžovatele. K nezákonnosti postupu dle § 43 zákona o loteriích odkazuje Nejvyšší správní soud na náleze Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle něhož takový postup není protiústavní ani nezákonný, neboť si provozovatelé loterií a jiných podobných her právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud dále judikoval, že by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů loterií ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13)“ (bod 79).

„Z judikatury SDEU vyplývá, že možnost dovolávat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje (viz rozsudek Plantanol, bod 53), avšak zásada právní jistoty nevyžaduje, že nemůže dojít k legislativním změnám (viz rozsudek Berlington Hungary, bod 78). Soudní dvůr EU v souvislosti s pojmem obecný zájem společnosti judikoval, že ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her. Provozovatel her (tedy i stěžovatel) tudíž nemůže spoléhat na to, že nedojde k žádným legislativním změnám, může toliko zpochybnit způsob této změny. Protiústavnost v tomto směru, jak již Nejvyšší správní soud několikrát uvedl, a jak rovněž připomněl městský soud, nebyla Ústavním soudem shledána“ (bod 80).

84. V rozsudku ze dne 24. 2. 2015, 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.“

85. 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).
86. Tato žalobní námitka tak není důvodná.
87. 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 již zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž v rozsudku ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 282/2016–62, 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 nález 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. nález 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 nepřísluší argumentaci a závěry Ústavního soudu přehodnocovat.“

88. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, 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.“

89. 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.
90. Tato žalobní námitka také není důvodná.
91. 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.
92. 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 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, bod 55, 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.
93. 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 nálezu Ústavního soudu, nebo obecně závazné vyhlášky.
94. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
95. Žalobkyně dále 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.

96. Je notorietou, 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).
97. 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).
98. 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).
99. 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.
100. 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. Hlavní město Praha využilo své samosprávné pravomoci a prostřednictvím jednotlivých obecně závazných vyhlášek postupně zakázalo provoz loterií a jiných podobných her v provozovnách na jeho území, kde je žalobkyně provozovala na základě udělených povolení.

101. 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 hlavního města Prahy 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.
102. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí zásadou proporcionality, byť velice stručně, zabýval (viz str. 13 a 14 napadeného rozhodnutí). 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.
103. 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.
104. Rovněž tato žalobní námitka není důvodná.

Diskriminační povaha obecně závazné vyhlášky č. 10/2013

105. Soud se dále zabýval žalobkyní tvrzenou diskriminační povahou obecně závazné vyhlášky č. 10/2013.
106. Obecně závazná vyhláška č. 10/2013 byla po vydání zrušujícího rozsudku NSS opakovaně správními soudy posuzována (k tomu viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 Af 10/2016-89, kterým byla zamítnuta žaloba ve věci týkající se zrušení povolení k provozu loterií a jiných her v provozovně na území městské části Praha 5; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, č. j. 8 As 58/2017-45, kterým byla zamítnuta kasační stížnost a potvrzen zamítavý rozsudek ve věci zrušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her v provozovně na území městské části Praha 2; a ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 129/2020-54, kterým byla zamítnuta kasační stížnost a potvrzen zamítavý rozsudek ve věci zrušení povolení k provozu loterií a jiných her v provozovně na území městské části Praha 12).

107. K namítané diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku konkrétně uvedl:

„(...) Městský soud konstatoval, že z vyjádření hl. m. Prahy, resp. Magistrátu hl. m. Prahy vyplývají důvody, které vedly k přijetí OZV č. 10/2013 (včetně novely, OZV č. 10/2015 ze dne 26. 11. 2015 – tj. až po datu vydání napadeného rozhodnutí); mezi obecné důvody, deklarované v programovém prohlášení, patří vůle výrazně omezit počet VHP, IVT a dalších druhů loterií a jiných podobných her, jakož i míst, kde jsou provozovány, neboť provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů s tím, že určení konkrétních míst navrhly městské části. Obdobně, jako v případě obecně závazné vyhlášky statutárního města Brno, nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o pravomoci Hlavního města Prahy přijímat v rámci své pravomoci regulační opatření směřující k dosažení vytyčeného cíle – a to omezení provozování hazardních her z legitimních důvodů. V tomto směru je závěr městského soudu zcela jistě správný. Co se týče stěžovatelem konkrétně uplatněných námitek ke konkrétním zrušením tří povolení ze strany ministerstva k provozování loterií a jiných podobných her na adrese Vršovická 44, Praha 10, dle vyjádření města důvodem zákazu provozování stanovených loterií a jiných podobných her bylo, že toto místo se nachází v blízkosti Léčebny dlouhodobě nemocných Vršovice, tedy zdravotnického zařízení provozovaného společností Vršovická zdravotní a.s.; na adrese Průběžná 28, Praha 10 došlo k zákazu na návrh Rady městské části Praha 10 z důvodu, že se jednalo o provozovnu se zvláštním provozním režimem, restaurací s odděleným prostorem pro videoloterní terminály“ (bod 75).

„Stěžovatel ke kritériím, že provozovna se nachází v blízkosti LDN, a k vyloučení provozoven se zvláštním provozním režimem, konkrétně namítal, že není zřejmé, co znamená „v blízkosti LDN“, a zda taková kritéria byla uplatňována ve všech městských částech (na celém území jednotně), či nikoli; konkr. poukázal na skutečnost, že herna v Praze 10 umístěná 100 m od LDN má být zakázána, zatímco herna v Praze 2 nacházející se ve větší blízkosti jiného zdravotnického zařízení zakázána není; obdobné platí ve vztahu ke kritériu vyloučení všech provozoven se zvláštním provozním režimem. Tuto námitku označil městský soud bez dalšího za účelovou; konstatoval, že vysvětlení podané ve vyjádření hlavního města Prahy v rozměrech garancí vyjádřených a definovaných Ústavním soudem, je dostatečné a přesvědčivé, neboť vyjádření objasnilo jak obecné důvody regulace hazardu v hlavním městě Praze, tak i konkrétní aspekty dotýkající se přezkoumávaných zrušení tří povolení. Z tohoto obecného vyjádření města však důvod regulace na konkrétní adrese stěžovatele nevyplynul. Obdobně, jak je uvedeno výše, legitimita přijetí obecně závazné vyhlášky o regulaci nevypovídá nic o tom, zda přijatá úprava v konkrétním případě je, či není diskriminační, resp. zda je přiměřená a rozumná. V čem účelovost tvrzení stěžovatele, který poukázal na konkrétní případ, kdy uvedené kritérium nebránilo povolení provozování her na jiném srovnatelném místě, spočívá, městský soud neuvedl. Obdobně, jak již bylo uvedeno výše, je to hl. město Praha, které, akceptuje-li návrhy jednotlivých městských částí na „celoměstskou“ regulaci a tyto promítne do své vyhlášky, je povinno je i obhájit a odůvodnit, resp. takové odůvodnění je třeba požadovat již od příslušných městských částí. Jakkoli cíl, k němuž obecně závazná vyhláška směřuje, je zcela jistě legitimní, nemůže cesta k němu vést způsobem netransparentním, bez zjevné nediskriminace či bez rozumného důvodu omezení podnikání“ (bod 76).

„Nejvyšší správní soud v části kasačních námitek stěžovatele směřujících k aplikaci obecně závazných vyhlášek konstatuje, že jsou důvodné. (...) Městský soud bude rovněž povinen doplnit své posouzení, zda obecně závazné vyhlášky města Valašské Meziříčí, statutárního města Brno a hl. města Prahy nejsou ve vztahu k provozovně stěžovatele diskriminační, resp. zda neodporují principu rovnosti a zákazu libovůle, a přezkoumatelným způsobem vypořádat konkrétní námitky, které stěžovatel v jednotlivých případech uplatnil“ (bod 77).

108. Důvody, pro které přistoupilo hlavní město Praha k regulaci loterií a jiných podobných her na svém území, uvedlo již v Preambuli obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, a objasnilo je dále v odpovědi soudu ze dne 21. 11. 2017, k níž přiložilo důvodovou zprávu a Pravidla. K výzvě soudu pak hlavní město Praha doplnilo a upřesnilo důvody ve svém vyjádření ze dne 1. 7. 2022.
109. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, rozhodující *„úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.“*
110. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku doplnil, že *„převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.“*
111. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51 připomněl, že *„obec má v takovém případě povinnost odůvodnit konkrétní jí zvolené řešení, resp. v případě povolení či zakázání hazardu toliko na vybraných adresách uspokojivě vysvětlit, proč (z jakých racionálních, neutrálních a nediskriminačních důvodů) zvolila právě je.“*
112. Ve stejném rozsudku Nejvyšší správní soud také uvedl, že *„Obec (...) 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. Nervyplývá-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 předestřít a obhájit. Pak teprve je možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle“ (bod 29).*
113. Na základě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 ve specifikaci provedené přílohou k této vyhlášce došlo ke zrušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her žalobkyni, přičemž soud posuzoval možnou diskriminační povahu podmínek této obecně závazné vyhlášky ve vztahu k provozovně na adresách Vršovická 839/44, Praha 10, a Průběžná 1174/28, Praha 10.
114. Úprava provozu loterií a jiných podobných her se na území městské části Praha 10 řídila od 1. 1. 2012 obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 ve spojení s přílohou této vyhlášky. Příloha obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 stanovila povolená místa, kde je povolen provoz loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy, resp. čas, v němž

mohou být loterie a jiné podobné hry na určitých místech provozovány. Povolená místa byla identifikována názvem ulice, číslem popisným nebo orientačním, případně též číslem parcelním v k. ú. (nešlo-li je označit číslem orientačním a popisným). V provozovně na adrese Průběžná 1174/28, Praha 10, byl provoz loterií a jiných podobných her povolen, a to v čase od 10:00 hod. do 22:00 hod. Za stejných podmínek, tj. s provozem od 10:00 do 22:00 hod., byl povolen též provoz loterií a jiných podobných her v provozovně na adrese Vršovická 839/44, Praha 10.

115. S účinností ode dne 4. 10. 2013 upravovala provoz loterií a jiných podobných her na území této městské části obecně závazná vyhláška č. 10/2013, která povolení k provozu loterií a jiných podobných her pro provozovny na adresách uvedených výše neobsahovala.
116. Z důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013, která bylo jako příloha č. 2 připojena k zápisu z jednání komise Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy ze dne 24. 4. 2013, a na jejímž základě byla následně dne 7. 5. 2013 Radou hlavního města Prahy schválena Pravidla (usnesení č. 745), vyplývá, že hlavní město Praha zvolilo pro jednotlivé městské části dvojí postup úpravy.
117. Jednalo se buď o zavedení tzv. nulové tolerance (bod 1 důvodové zprávy), tj. na území příslušné městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie, nebo na území příslušné městské části budou vybrána místa, a to označením názvu ulice a konkrétním číslem popisným a orientačním nebo evidenčním (pokud není číslo orientační přiděleno) anebo označením katastrálního území a číslem parcelním (pokud není možné místo určit číslem popisným a orientačním), ve kterých je možné provozovat loterie (bod 2 důvodové zprávy), a to za podmínek že:
 - a) místo není provozovnou se zvláštním provozním režimem (např. pohostinským nebo restauračním zařízením), ale je hernou nebo kasinem, jak tyto pojmy definuje zákon o loteriích („provozovna“); na území vybraných městských části jsou místa, kde je možné provozovat loterie, omezena pouze na místa, která jsou kasinem;
 - b) místo mělo k datu 1. 1. 2013 platné povolení k provozování loterií;
 - c) byla na tomto místě v období od 27. 3. 2013 do 29. 3. 2013 skutečně umístěna provozovna, která skutečně provozovala loterie;
 - d) místo není problematické, to znamená, že je v něm a jeho okolí dodržován veřejný pořádek, a že nedochází v jeho okolí ke zvýšenému výskytu trestné činnosti;
 - e) místo se nenachází v blízkosti škol, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností apod.
118. Dle důvodové zprávy bylo záměrem nové obecně závazné vyhlášky za pomoci výše uvedených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na ta, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snížena či lépe kontrolovatelná. Výběr míst měl být díky stanoveným kritériím jednoznačně objektivně ospravedlnitelný, nebýt výrazem libovůle a nepředstavovat tak porušení principu rovnosti.

119. K omezení míst, kde je možné provozovat loterie, pouze na kasina a herny, případně u vybraných městských částí pouze na kasina, bylo podle důvodové zprávy přistoupeno proto, že kasina a herny podléhají přísnější regulaci než provozovny s tzv. zvláštním režimem (tedy pohostinská a restaurační zařízení), jsou na ně kladeny vyšší standardy, čímž se jejich společenská škodlivost snižuje. Kasina jsou přitom podrobena ještě přísnějšímu režimu než herny.
120. Pohostinská a restaurační zařízení slouží dle důvodové zprávy k jinému účelu než k hraní loterií. Jejich návštěvník tato zařízení primárně vyhledává kvůli občerstvení, případně komunikaci s přáteli, známými, obchodními partnery. Přestože hrací přístroje mají být v těchto zařízeních umístěna v oddělené části, stává se, že ke hře jsou zlákáni i ti návštěvníci, kteří o hru původně neměli žádný zájem. Tím roste počet hráčů, zejména mezi snadno ovlivnitelnými osobami, a tím i ke zvyšování negativních důsledků a patologických jevů spojených s hraním her.
121. Na důvodovou zprávu navázala Pravidla ze dne 7. 5. 2013, jež stanovila všeobecně platné podmínky pro povolení provozu loterií a jiných podobných her na území celého hlavního města Prahy (viz body 66 – 67 rozsudku).
122. Městská část Praha 10 zvolila v souladu s podmínkami vymezenými v Pravidlech tzv. úpravu dílčí, tj. s omezením provozu loterií a jiných podobných her na vypsane budovy v rámci městské části, jejichž úplný seznam byl uveden v příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, s povolenou provozní dobou od 10:00 hod. do 22:00 hod.
123. V projednávané věci soud dospěl k závěru, že přijatá úprava diskriminační není. Jak totiž vyplývá z vyjádření hlavního města Prahy ze dne 1. 7. 2022 a z jím doložených podkladů (které soud shrnul v bodech 36–37 tohoto rozsudku), provozovny využívané žalobkyní na území městské části Praha 10 nesplňovaly podmínky stanovené v Pravidlech a v důvodové zprávě k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013.
124. Provozovna na adrese Vršovická 44 se nacházela v těsné blízkosti Léčebny dlouhodobě nemocných Vršovice, tedy zařízení zdravotní péče. Povolení jejího dalšího fungování na stejném místě by tak bylo v rozporu s deklarovaným cílem úpravy provozu loterií a jiných podobných her stanoveným v bodu 2 písm. e) Pravidel. Blízkost provozovny na této adrese k LDN přitom hlavní město Praha opakovaně uvedlo jako hlavní důvod pro zrušení povolení této provozovny k provozu loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 10. Současně hlavní město Praha tuto skutečnost soudu doložilo provedeným měřením, které přiložilo ke svému vyjádření z 1. 7. 2022, z něhož vyplývá, že se provozovna nacházela jen 93 m od LDN. Nesplňovala tedy vyžadovanou podmínku dostatečné vzdálenosti od zdravotnického zařízení. Povinnosti odůvodnit vyškrtnutí uvedené provozovny z přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 tak hlavní město Praha ve spojení s městskou částí Praha 10 dostalo.
125. Obecně formulované námitky žalobkyně vyslovené při jednání 24. 11. 2017 ohledně rozdílné úpravy pro provozovny nacházející se v blízkosti zařízení zdravotnické péče na území městské části Prahy 10 a městské části Prahy 2 soud nepřisvědčil. Každá městská část si mohla zvolit vlastní (rozdílnou) úpravu pro provoz loterií a jiných podobných her na svém území za podmínky, že ji dostatečně odůvodnila. Žalobkyně neuvedla nic dalšího

ohledně konkrétní provozovny na území městské části Praha 2, o jejíž provoz se mělo jednat. Soud tak neměl, jak žalobkyně tvrzené rozdílné uplatňování požadavků stanovených hlavním městem Praha v důvodové zprávě a Pravidlech, na tuto blíže nespecifikovanou provozovnu na území městské části Praha 2 oproti provozovně na adrese Vršovická 44 na území městské části Praha 10, hodnověrně posoudit. Námitka žalobkyně vyslovená teprve při jednání před soudem, je tak v tomto kontextu pouhou spekulací; z ničeho nevyplývá, že by byly na území městské části Praha 2 povoleny herna či kasino v blízkosti LDN srovnatelné s provozovnou na adrese Vršovická 44 na území městské části Praha 10 (tj. 93 metrů). Provoz loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 2 byl nadto již od účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 13/2010 dne 1. 10. 2010 zcela zakázán.

126. Hlavní město Praha v rámci svého vyjádření k výzvě soudu ze dne 1. 7. 2022 doplnilo srovnání vzdálenosti provozovny na adrese Vršovická 44 s dalšími dvěma provozovnami na území městské části Praha 10. Jak provozovna na adrese Jabloňová 3000/15, tak provozovna na adrese Jabloňová 2136/11, se nacházely více než 100 m od zdravotnického zařízení Poliklinika Zahradní Město, spol. s r.o., na adrese Jabloňová 2992/8, Praha 10. Ani ve srovnání s těmito provozovnami na území samotné městské části Praha 10 tak argumentace žalobkyně neobstojí. K tomu soud uvádí, že žalobkyně uvedené provozovny poprvé zmínila až ve své kasační stížnosti v řízení sp. zn. 5 As 72/2018. V předcházejícím řízení před správními orgány obou stupňů, ani před zdejším soudem, je neuvedla.
127. Provozovna na adrese Průběžná 28 pak byla provozovnou se zvláštním provozním režimem, restaurací s odděleným prostorem pro videoloterní terminály. Nejednalo se tak ani o herna, ani o kasino, v nichž měly být napříště v souladu s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 tyto formy hazardu výlučně provozovány. Další provozování loterií a jiných podobných her v této provozovně by proto bylo v rozporu s bodem 2 písm. a) Pravidel.
128. K tomu soud dodává, že účelem obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie; právní úprava umožnila varianty, aby na území jednotlivých městských částí byla provozována pouze kasina, nebo pouze kasina a herny, anebo byl přijat přístup spočívající v nulové toleranci hazardu; kritéria jsou objektivně ospravedlnitelná, založená na principu „provoz loterií v hernách a kasinech, nikoli v pohostinských a restauračních zařízeních“. Zrušení povolení provozovně, která byla toliko provozovnou se zvláštním provozním režimem, tak při zohlednění jednoho z cílů regulace hazardu na území hlavního města Prahy, kterým je buď úplný zákaz provozu loterií a jiných podobných her (na území některých městských částí), nebo přesun jejich provozu do vymezených heren a kasin, kde budou podrobeny přísnější právní regulaci (jak požaduje bod 2 písm. a) Pravidel, který trvá na umožnění povolení provozu loterií a jiných podobných her pouze v kasinu nebo herně, a zároveň výslovně odmítá jejich provoz v provozovně se zvláštním provozním režimem), obstojí.
129. Soud k námitce žalobkyně uzavírá, že z důvodu, že se na adrese provozovny Průběžná 28 nenacházely kasino ani herna, nebyla splněna podmínka pro povolení provozu loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 10, ze které nebyly současně připuštěny výjimky. Žalobkyně tak nesplnila jednu z podmínek formulovaných hlavním městem Praha pro povolení provozu loterií a jiných podobných her na území hlavního

města Prahy, pročez nemohla povolení objektivně získat. Tato podmínka přitom byla hlavním městem Praha při rozhodování, jaké provozovny do přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 zařadit a jaké nikoliv, uplatňována paušálně. Nejednalo se tak z jeho strany o diskriminaci jednoho konkrétního subjektu, jak se žalobkyně mylně domnívá.

130. K tomu je potřeba pro úplnost dodat, že druhá provozovna na adrese Vršovická 44 výše vytčenou podmínku splňovala, protože se jednalo o hernu, avšak jí bylo povolení zrušeno z jiného důvodu (blízkost k LDN), jak soud vyložil výše. Ani v případě této své druhé provozovny tak žalobkyně objektivně vymezené podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 10 nesplnila.
131. Při respektování podmínek stanovených hlavním městem Praha v Pravidlech a důvodové zprávě, podle kterých bylo posuzováno povolení provozu loterií a jiných podobných her pro provozovny na území hlavního města Prahy obecně, nikoliv jen ohledně žalobkyně, tak nebylo možné dosud žalobkyni využívané povolení jejím provozovnám ponechat. Takovýto přístup přitom není diskriminačním v situaci aplikace všeobecně, na všechny provozovny na území hlavního města Prahy, jak k tomu došlo v projednávané věci.
132. K tomu soud doplňuje, že zákon o loteriích dává obcím možnost upravit místo, kde je hazard povolen, a čas, v němž je možné je na tomto místě provozovat. Pokud obec, případně její část, zvolí v rámci regulace hazardu pro provoz loterií a jiných podobných her určitou lokalitu a čas a svoji volbu zdůvodní, je takový postup v pořádku.
133. Soud odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jehož předmětem byla regulace hazardu v městě Františkovy Lázně. Podle Ústavního soudu:

„V daném případě nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Ani v tomto směru proto Ústavní soud nezjistil jednání ultra vires či zneužití působnosti. Stejný závěr ostatně plyne i z ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, podle něhož může obec stanovit, "které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci ..., 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". Ústavní soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě - nota bene lázeňském - povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování hazardních her soustředí pouze a výlučně tam.“

134. Stejně tak i v právě projednávané věci byl vyhláškou povolený hazard (loterie a jiné podobné hry) soustředěn na konkrétně určená místa, pokud splnila podmínky stanovená v Pravidlech a jednalo se o kasina nebo herny. I když se v daném případě nejedná o lázeňské město, přesto soud důvody uváděné hlavním městem Praha, tedy, že objekty byly vybrány s ohledem na skutečnost, že je v nich již provozováno kasino nebo herna na základě dřívějšího povolení Ministerstva financí, a že splňují Pravidla, jejichž cílem je omezení hazardu a jeho negativních externalit na území hlavního města Prahy, shledal zcela

racionálními a vycházejícími z okolností v obci před přijetím obecně závazné vyhlášky a vypovídající o nezbytnosti jejího přijetí.

135. Oproti původní úpravě provozu loterií a jiných podobných her obsažených v obecně závazné vyhlášce č. 18/2011 došlo ke značné redukci provozoven s povolením k provozu loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 10, a zároveň byl povolen jejich provoz už jen v kasinech nebo hernách, na něž klade zákon o loteriích přísnější podmínky než na obecné provozovny. Snaha o redukci hazardu v této městské části, resp. o jeho usměrnění do předem stanovených konkrétních míst v rámci městské části s přísnější právní regulací, byla tedy zřejmá a obecně závazná vyhláška č. 10/2013 pokračovala v nastavené politice.
136. To, že hlavní město Praha doplnilo rozhodné skutečnosti až na základě výzvy v soudním řízení, přitom není rozhodné, protože podle ustálené judikatury správních soudů může obec konkrétní důvody, které ji vedly k přijetí obecně závazné vyhlášky, vysvětlit právě až v řízení před soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2021, č. j. 2 As 282/2020-25).
137. Pokud jde o namítané omezení provozu loterií a jiných podobných her ve stanovených provozovnách na území hlavního města Prahy pouze na určité časy tak, jak specifikovala příloha obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, nemohlo se toto omezení žalobkyně nijak dotknout. Povolení žalobkyně byla totiž zcela zrušena, neboť nesplňovala podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her vyžadovaných Pravidly. Ustanovení ohledně časového omezení provozu v provozovnách jiných subjektů tedy neměla pro napadená rozhodnutí žádný význam.
138. Závěrem k tomuto okruhu žalobních námitek soud 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
139. Žalobní námitka není důvodná.

Soulad s právem EU

140. Soud s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu ověřil tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku.
141. 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. 12. 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.“

142. Soudní dvůr EU 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 (...).“

143. V nyní posuzovaném případě žalobkyně čestným prohlášením osoby zajišťující obsluhu sázkových zařízení doložila, že její hernu na adrese Průběžná 1178/24, Praha 10, navštěvovala též zahraniční klientela z jiných států EU. Soud dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že provozovny žalobkyně na území městské části Praha 10 navštěvovali i občané z jiných států EU. Soud tak má za prokázané, že ve vztahu k posuzovaným provozovnám na území městské části Praha 10 existoval unijní prvek. Proto se dále zabýval souladem přijaté regulace s evropským právem, a to v intencích judikatury Soudního dvora EU, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary* (rozsudek z 11. 6. 2015, C-98/14).

144. 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.

145. 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 64-66 a v bodu 77 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50), a to ani za předpokladu, že by se jednalo o judikatorní exces (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS). Žalobkyní poukazovaný rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021 tedy v tomto ohledu nemůže být relevantní.

146. V rozsudku *Berlington Hungary* Soudní dvůr EU 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 hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nablíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;*
- že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a*
- že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“*

147. 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 Městského soudu v Praze 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 EU (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.
148. 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.
149. 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 primárně z deklarovaného účelu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 a dále z vyjádření hlavního města Prahy. Podle hlavního města Prahy bylo účelem úpravy obsažené v obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 omezení počtu VHP, IVT a dalších druhů

loterií a jiných podobných her, jakož i míst, kde jsou provozovány, neboť provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů (např. závislost na hře, riziko, páchání trestné činnosti, užívání omamných látek, rušení nočního klidu a veřejného pořádku). Umožněním provozování loterií a jiných podobných her pouze na stanovených místech navržených jednotlivými městskými částmi pak mělo dojít k podpoření dosavadní regulace založené na tzv. pozitivním vymezení míst, kde je možné loterie a jiné podobné hry na území hlavního města Prahy provozovat. Účinnost regulace měla být dále podpořena tím, že byla do přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 zařazena v souladu s Pravidly a důvodovou zprávou pouze místa, na kterých se provozují kasina nebo herny, neboť tyto provozovny jsou podrobeny přísnějšímu režimu a musí být provozována v souladu s pravidly zakotvenými zákonem o loteriích. Alternativně k této tzv. dílčí úpravě pro provoz loterií a jiných podobných her mohly městské části zvolit též tzv. nulovou toleranci a provoz loterií a jiných podobných her na svém území zcela zakázat (jak učinila například městská část Praha 2). Zvolená regulace tak měla v souhrnu vést k zajištění veřejného pořádku a ochraně bezpečnosti zdraví a majetku v zájmu města a občanů hlavního města Prahy a omezování negativních a patologických jevů souvisejících s hraním loterií.

150. 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.
151. 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. 7. 2012 ve věci C-176/11 *HIT a HIT LARIX*, bod 22, a ze dne 6. 11. 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).
152. 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.
153. Z vyjádření hlavního města Prahy vyplývá, že docházelo k postupnému snižování povolených adres (viz bod 33 rozsudku). Z přílohy obecně závazných vyhlášek byla přitom postupně vyřazována místa v souladu s Pravidly tak, aby nadále byly provozovány loterie a jiné podobné hry toliko v kasinech nebo hernách a na místech, která nepředstavují ohrožení veřejného pořádku a dalších zájmů, tedy, aby provoz loterií a jiných podobných her nebyl povolen v blízkosti škol, školských zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče, budov, ve kterých je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností, stejně jako nebylo možné provozovat loterie a jiné podobné hry na místech, kde nebyl dodržován veřejný pořádek, a kde docházelo ke zvýšenému výskytu trestné činnosti (viz bod 2, písm. a) až e) Pravidel).

154. Hlavní město Praha tak racionálně zdůvodnilo, proč bylo obecně závaznou vyhláškou zakázáno provozování loterií a jiných podobných her právě na adresách Průběžná 1178/24 a Vršovická 839/44, ač jiné adresy byly na seznamu povolených adres ponechány.
155. Žalobkyně ani nikdo jiný, kdo nesplňoval podmínky v Pravidlech, již nemohli na území městské části Praha 10 (o níž se v projednávané věci z důvodu umístění provozoven jedná) 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 nijak neprokázala, že by byla loterní vyhláška namířena přímo vůči ní, či že by stranila jinému (konkrétnímu) provozovateli loterií a jiných podobných her. Soud naopak s odkazem na body 66 a 67 toho rozsudku, stejně jako na vlastní znění obecně závazné vyhlášky č. 10/2013, její preambuli, Pravidla a důvodovou zprávu, dospěl k závěru, že se úprava uplatňovala na všechny provozovatele stejně a žádné výjimky v podobě specifické úpravy pro konkrétní provozovatele či provozovny nestanovovala. Žalobkyně současně ani neprokázala, že by podmínky stanovené v Pravidlech nebyly na jiné subjekty aplikovány, nebo nebyly ve vztahu k nim dodržovány. Pokud jde o námitku žalobkyně uplatněnou až v kasační stížnosti ve vztahu k provozovnám na adresách Jabloňová 3000/15 a Jabloňová 2136/11, Praha 10, hl. město Praha doložilo, že tyto se nacházely více než 100 m pěší chůze od zdravotnického zařízení, a že podmínky stanovené Pravidly splňovaly. Provoz loterií a jiných podobných her na území městské části Praha 2 byl pak již ode dne 1. 10. 2010 zcela zakázán.
156. Z těchto důvodů lze konstatovat, že loterní vyhláška představuje koherentní a systematickou regulaci provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu rozsudku *Berlington Hungary*.
157. 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.
158. 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.“

159. 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).

160. 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.
161. 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 [zákona 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.
162. 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 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.
163. 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*).
164. 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 loterijních 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.
165. 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 učinit 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 29. 5. 2014, zatímco vyhláška č. 10/2013 (podle níž žalovaný postupoval) byla přijata s účinností ke dni 14. 10. 2013 (§ 4 této obecně závazné vyhlášky pak ke dni 3. 11. 2013). Přechodné období tak fakticky činilo více než sedm měsíců, což je dle soudu doba více než dostatečná, aby žalobkyně přizpůsobila své podnikání předmětné vyhlášce.

166. 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 ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11).

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

„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.“

168. 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.

169. Městský soud výše uvedené uzavírá s tím, že předmětná regulace není v rozporu s právem Evropské unie.

170. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.

Rozpor se soutěžním právem

171. Dále žalobkyně namítala, že ze stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyplývá, že předmětná obecně závazná vyhláška je v rozporu se soutěžním právem, a tudíž nezákonná.

172. Rovněž k této námitce se již opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 26. 2. 2021, 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.“

173. V rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017-141, bod 68, pak Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51, konstatoval, že „[ř]ízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže a podle zákona o loteriích jsou odlišná a na sobě nezávislá.“

174. Ani tato žalobní námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

175. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

176. 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.

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. nálezy 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 18. října 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu