



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 27. 2. 2015, č. j. MF-41439/2014/34/2901-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 27. 2. 2015, č. j. MF-41439/2014/34/2901-RK (dále jen „*rozhodnutí ministra*“), kterým ministr financí zamítl rozklad žalobkyně podaný proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále „*ministerstvo*“ nebo „*žalovaný*“) ze dne 17. 4. 2014, č. j. MF-

62741/2013/34-2 (dále jen „*rozhodnutí ministerstva*“; obě rozhodnutí jsou uváděna též jako „*napadená rozhodnutí*“), kterým bylo zrušeno povolení k provozování loterií a jiných podobných her na adrese Pražská 87, Vysoké Mýto, z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Vysoké Mýto č. 8/2011.

2. Rozhodnutím ministerstva byla zrušena 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*“), rozhodnutí žalovaného ministerstva týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (dále též „*rozhodnutí o povolení*“), konkrétně pak
 - I. rozhodnutí ze dne 1. 8. 2011, č. j. 34/60032/2011, 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 IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model: SYNOT, výrobní číslo: 713724 a I700921, na adrese Pražská 87, 566 01 Vysoké Mýto (výrok I.),
 - II. rozhodnutí ze dne 13. 7. 2011, č. j. 34/60030/2011, 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 APEX MULTI MAGIC VLT, model: APEX, výrobní číslo: TDBO33607, na adrese Pražská 87, 566 01 Vysoké Mýto (výrok II.),
 - III. rozhodnutí ze dne 13. 7. 2011, č. j. 34/60031/2011, 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 MULTILOTTO, model: MULTILOTTO, výrobní číslo: ML6885, na adrese Pražská 87, 566 01 Vysoké Mýto (výrok III.).
3. 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.
4. 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“). Žalovaný v této souvislosti uvádí, že zrušení přechodného ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb. představuje okolnost podle § 43 zákona o loteriích. § 50 odst. 4 zákona o loteriích podle žalovaného opravňuje obce vymezit místa, kde lze provozovat loterie a jiné podobné hry nebo kde je naopak jejich provoz zakázán.

5. Rozhodnutím ministra byl rozklad žalobkyně zamítnut a rozhodnutí ministerstva potvrzeno s tím, že Ministerstvo financí jako správní orgán prvního stupně zjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodnutí ministra se ztotožnilo s rozhodnutím ministerstva po stránce skutkových zjištění, jakož i po stránce právní.

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 nálezů 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, které 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.

Námítka podjatosti

15. Ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu žalobkyně nad rámec výše uvedeného namítá, že ministr financí porušil její ústavně zaručené právo na spravedlivý proces a zásadu rovného postavení účastníků řízení. V předmětném správním řízení žalobkyně podala námitky podjatosti členů rozkladové komise, ministr financí však těmto námitkám nevyhověl. Proti rozhodnutím o námitkách podala žalobkyně rozklady. Dříve, než ministr financí rozhodl o těchto rozkladech proti rozhodnutím o námitce podjatosti, vydal meritorní rozhodnutí, tedy rozhodnutí o rozkladu, které je nyní předmětem přezkumu. Ministr financí tak podle žalobkyně postupoval nezákonně. Na podporu svých argumentů odkazuje žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 9 Afs 82/2010-71.

Doplnění žaloby

16. Svou žalobu žalobkyně následně doplňovala.
17. V doplnění žaloby ze dne 8. 1. 2016 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.
18. 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.

K rozporu povolení s OZV č. 8/2011

19. Žalobkyně se domnívá, že zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011 nebylo opodstatněné a obecně závaznou vyhlášku nelze aplikovat pro její rozpornost se zákonem.
20. Žalobkyně namítá, že město Vysoké Mýto tuto obecně závaznou vyhlášku vydalo, aniž by zrušilo obecně závaznou vyhlášku č. 5/2007 o stanovení času, ve kterém mohou být

provozovány výherní hrací přístroje. Podle žalobkyně tak není zřejmé, která obecně závazná vyhláška má být aplikována přednostně, když každá z nich stanoví pro provozování loterií jiný režim. Má za to, že v případě nejasnosti právní úpravy a jejího výkladu je potřeba vždy postupovat ve prospěch oprávněného subjektu, proto měla být v daném případě aplikována obecně závazná vyhláška č. 5/2007 obsahující právní úpravu pro ni příznivější. Ke zrušení povolení pak podle žalobkyně není žádný důvod, neboť nejsou s obecně závaznou vyhláškou č. 5/2007 v rozporu. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 5/2007 „*na území města Vysokého Mýta lze provozovat výherní hrací přístroje pouze v čase od 6.00 do 22.00 hod.*“. Žalovaný však neprokázal, že by herní zařízení byla provozována v rozporu s tímto časovým omezením. K pojmu výherní hrací přístroj žalobkyně dodává, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu je třeba použít jeho širší výklad a zahrnout pod tento pojem i jí provozované videoloterní terminály. Obecně závazná vyhláška č. 5/2007 je podle žalobkyně vadná a v rozporu s ústavním pořádkem, neboť je nezákonná pro rozpor s § 50 odst. 4 zákona o loteriích, diskriminační a v rozporu se zásadami práva EU. Rovněž obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011 žalobkyně považuje za vadnou a protiústavní, a to pro rozpor s principem proporcionality a s právem EU. Žalobkyně dále namítá, že obecně závazná vyhláška č. 5/2007 je vadná a protiústavní z důvodu rozporu s principem proporcionality, resp. pro nepřiměřenost zásahu do svobody podnikání provozovatelů loterií. Zmíněná obecně závazná vyhláška je podle žalobkyně rovněž v rozporu se soutěžním právem, což žalobkyně dokládá stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014.

21. Rovněž obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011 žalobkyně považuje za vadnou a protiústavní, a to pro rozpor s principem proporcionality a s právem EU.

Vyjádření žalovaného k žalobě

22. Ve vyjádření k žalobě žalovaný navrhl jejich zamítnutí.
23. 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).
24. 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.

25. 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 Pl. ÚS 6/13, jak ministerstvo uvedlo již v oznámeních o zahájení řízení. Zároveň byla v oznámeních 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.
26. 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.
27. 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.
28. 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.
29. K argumentaci žalobkyně o porušení notificačního procesu žalovaný sděluje, že návrh zákona č. 300/2011 byl podroben notificační 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, kdy 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 notificační 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.

30. 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. Ohledně 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.
31. 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 též 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.
32. 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.
33. Tvzení, že na předmětná herní zařízení není možné aplikovat obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011, žalovaný opouje, že v případě existence několika účinných právních předpisů současně je třeba využít některou z aplikačních metod, v tomto případě pravidlo *lex posterior derogat priori* (přednost později účinného právního předpisu před dřívějším, byť výslovně nezrušeným). Ačkoli obecně závazná vyhláška č. 8/2011 a obecně závazná vyhláška č. 5/2007 neobsahují stejnou materii v celém rozsahu, v relevantní části upravují stejný předmět vztahů. Městu Vysoké Mýto nelze vytýkat, že obecně závaznou vyhlášku č. 5/2007 nezrušilo, a to i s ohledem na závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, že nelze klást na obce jako normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. V daném případě město Vysoké Mýto jednoznačně vyjádřilo úmysl regulovat loterie a jiné podobné hry na svém území odlišně od úpravy v obecně závazné vyhlášce č. 5/2007.
34. S argumentací žalobkyně týkající se rozhodnutí o rozkladu dříve, než o námitce podjatosti se žalovaný neztotožňuje a tvrdí, že s ohledem na § 76 odst. 5 věty druhé správního řádu nemá odvolání, resp. rozklad proti rozhodnutí o námitce odkladný účinek, v řízení lze proto pokračovat za účasti úřední osoby, proti níž námitka směřovala. Na podporu tohoto výkladu odkazuje na komentář ke správnímu řádu (Vedral J., *Správní řád: komentář*. II. aktualizované a doplněné vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012 str. 183) a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 4. 2015, č. j. 15 A 10/2012-101. Naopak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 9 Afs 82/2010-71, na který odkazuje žalobkyně, se podle žalovaného týká naprosto odlišného řízení, a sice řízení o

doměření celního dluhu, jehož průběh se řídí jiným právním předpisem. Závěry uvedené v tomto rozhodnutí NSS na projednávanou věc nedopadají i proto, že rozkladová komise není sama správním orgánem, ale pouze orgánem poradním bez rozhodovací pravomoci. Žalovaný dále sděluje, že žalobkyně podala námitku podjatosti již téměř do 70 správních řízení o rozkladech proti rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, což považuje za zneužití práva a odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2015, č. j. 8 As 51/2015-14.

35. Žalovaný se vyjádřil také k doplnění žaloby. 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 města Vysoké Mýto

36. Město Vysoké Mýto k výzvě soudu sdělilo, že v řízení nebude uplatňovat postavení osoby zúčastněné na řízení. Soudem bylo následně při přípravě jednání vyzváno, aby se vyjádřilo k důvodům přijetí příslušné aplikované obecně závazné vyhlášky ve věci a aby uvedlo, na základě jakých podkladů a poznatků došlo k jejich vydání.
37. K výzvě soudu zaslalo město Vysoké Mýto vyjádření ze dne 3. 11. 2017. V něm předně uvedlo, že se při regulaci hazardu na území města obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011 řídilo zákonným zmocněním v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, opakovanými nálezy Ústavního soudu a konzultacemi s Ministerstvem vnitra, z nichž dovodilo svou oprávněnost regulovat na svém území daný typ loterií. K důvodům pro přistoupení k zákazu provozu heren na území města uvedlo, že přijetí vyhlášky doporučila zastupitelstvu rada města se zřetelem na zájmy města a jeho občanů. Dále uvedlo, se v době schvalování zmíněné vyhlášky ve Vysokém Mýtě nacházely herny ve dvou lokalitách, a to jedna v historickém centru města a druhá uprostřed hustě obydlené sídlištní výstavby. Ani jedna z těchto dvou lokalit nebyla dle zastupitelstva města vhodná pro provoz heren a záměrem zastupitelstva při vydání zmíněné vyhlášky bylo v těchto lokalitách provoz heren v souladu se zákonem ukončit, přičemž „přesunutí“ těchto heren do jiné lokality by bylo jednak nelogické a jednak i v rozporu mimo jiné se zásadou legitimního očekávání a dobré víry občanů města, že z lokality dosud bez heren se nestane lokalita s hernami.

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 25/2015, sp. zn. 3 Af 36/2015 a 3 Af 38/2015, která se týkala obecně závazných vyhlášek měst Valašské Meziříčí, statutárního města Brna a hlavního města Prahy. 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, jichž se týkají napadená rozhodnutí ministra o rozkladech, jakož i prvostupňová rozhodnutí ministerstva, která byla rozhodnutími ministra potvrzena, aby se vyjádřila k důvodům přijetí příslušné, aplikované obecně závazné vyhlášky ve věci a aby uvedla, na základě jakých podkladů a poznatků došlo k jejich vydání. Všechna oslovená města zaslala soudu vyjádření, která byla poté provedena (přečtena) k důkazu při jednání před soudem dne 24. 11. 2017, v případě statutárního města Brna pak i včetně podrobného vyjádření, které toto město zaslalo témuž senátu městského soudu již dříve k věci sp. zn. 3 Af 60/2015. Provedení dalších navržených listinných důkazů včetně četných prohlášení doklady žalobkyní městský soud zamítl pro nadbytečnost, ať už věcnou, anebo proto, že jsou součástí správních spisů.
41. K vyjádření Vysokého Mýta a regulaci formou absolutního zákazu (zákazu na celém území města) má žalobkyně za to, že město při zvolení této regulace mělo pro účely posouzení proporcionality doložit alespoň to, proč bylo nutné přistoupit k takto zásadnímu omezení svobody podnikání, proč by nepostačovalo nižší omezení v určitých lokalitách vybraných na základě racionálních, objektivních, nediskriminačních kritérií.
42. 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

43. 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.
44. 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. 12. 2020, C-311/19, *BONVER WIN*, neobstojí závěr městského soudu, že ve věci není aplikovatelné evropské právo. V bodech 64 až 66 a v 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*.

45. 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 tyto 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.
46. 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

47. 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.
48. Ve svém vyjádření ze dne 10. 10. 2022 město Vysoké Mýto odkázalo na výše uvedené vyjádření (viz odst. 37 tohoto rozsudku).

Jednání po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

49. Dne 18. 10. 2022 se ve věci konalo ústní jednání. Účastníci setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již ve svých písemných podáních.
50. Soud v úvodu ústního jednání odkázal na obsah prvního ústního jednání, které předcházelo vydání prvního rozsudku městského soudu, a připomněl obě doručená vyjádření města Vysoké Mýto.
51. Soud provedl důkaz čestným prohlášením mandátáře žalobkyně pana Z. P. ze dne 10. 12. 2015, který uvedl, že provozovnu Herna Bar Kobylka na adrese Pražská 87, Vysoké Mýto, pravidelně navštěvovaly osoby pocházející ze států Evropské unie, které se účastnily her na sázkových zařízeních. Provedení jiných důkazů účastníci nenavrhovali.
52. 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. 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

53. Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rozhodném znění (dále jen „zákon o obcích“), může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (písm. a)), stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d)).
54. 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.
55. 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.
56. Dne 1. 1. 2008 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 5/2007 města Vysoké Mýto. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 5/2007 lze na celém území města provozovat výherní hrací přístroje pouze v čase od 06.00 do 22.00 hod. podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
57. Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 8/2011 města Vysoké Mýto. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 8/2011 se na celém území města zakazuje provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.
58. Na území města Vysoké Mýto tak byl nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 8/2011, tedy ode dne 1. 1. 2012, zakázán provoz veškerých druhů loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo město Vysoké Mýto zakázat.

Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

59. Žalobkyně předně namítala, že se ministr financí v napadeném rozhodnutí nevypořádal se všemi jejími argumenty. Soud se tedy zabýval přezkoumatelností napadeného rozhodnutí.

60. 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 neznámá, 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).
61. Městský soud konstatuje, že žádnou z výše uvedených vad, které by mohly způsobovat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ministra financí a jím předcházejícího prvostupňového rozhodnutí žalovaného, a k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, neshledal.
62. Konkrétní námitky žalobkyně nebyly ministrem v napadeném rozhodnutí opomenuty, jak tvrdí žalobkyně, ale vypořádány, a to na str. 11–17 napadeného rozhodnutí. Sama skutečnost, že ministr financí rozkladové námitky žalobkyně spojil do několika dílčích okruhů (celkem se jednalo o dvanáct okruhů) a rozhodl o nich společně, přitom nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje. Vypořádání jednotlivých námitek se soud věnuje v následujících částech tohoto rozsudku.
63. Tato žalobní námitka není důvodná.

Procesní vady

Výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu

64. Žalobkyně namítala, že postupem žalovaného bylo porušeno její právo na spravedlivý proces a zásada rovného postavení účastníků řízení. Konkrétně uvedla, že ji žalovaný nevyzval k vyjádření se k podkladům podle § 36 odst. 3 správního řádu poté, co uplynula lhůta pro předložení podkladů stanovená městu Vysoké Mýto.
65. 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 navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí; vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit. 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“

66. Z práve uvedeného je tedy zřejmé, že tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou, již vyzval žalobkyni k uplatnění jejího práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu, a stanovil jí zároveň lhůtu, ve které se může k podkladům rozhodnutí vyjádřit, žádné procesní právo žalobkyně neporušil.
67. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

Neprovedení důkazů

68. Žalobkyně dále namítala, že nebyly provedeny jí navržené důkazy, které byly podle jejího názoru nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci.
69. 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. nálezy 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).
70. 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.
71. Tato žalobní námitka také není důvodná.

Notifikační proces

72. Pokud jde o námitku týkající se notifikace obecně závazných vyhlášek jako technických předpisů ve smyslu Směrnice, i tuto námitku již vypořádal 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.“

73. Lze tedy uzavřít, že dotčená obecně závazná vyhláška č. 8/2011 byla závazným a vynutitelným právním předpisem vůči všem svým adresátům, tedy i vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her včetně žalobkyně.
74. Ani námitka porušení notifikační povinnosti proto není důvodná.

Aplikace § 43 zákona o loteriích, rozpor s ústavními principy

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

77. 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 intermezzy 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.“

78. 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).
79. Tato žalobní námitka tak není důvodná.
80. 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jenž zrušil část přechodných ustanovení a který výslovně konstatoval, že „již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem 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 jakkoli soudu přehodnocovat.“

81. 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.“

82. 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.

83. Tato žalobní námitka také není důvodná.
84. Dále žalobkyně namítala, že nález 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.
85. K tomu soud připomíná, že 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.
86. 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.
87. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
88. 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.
89. Je notoriitou, 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).
90. 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).
91. 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).

92. 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.
93. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež, lidé se sníženou finanční gramotností apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Město Vysoké Mýto 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.
94. Nabytím účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 8/2011 se tak zájem žalobkyně na podnikání a dosahování zisku v oblasti provozování loterií a jiných podobných her dostal do kolize s právem města Vysoké Mýto 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.
95. Ministr financí se v napadeném rozhodnutí zásadou proporcionality, byť velice stručně, zabýval (viz str. 13 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.

96. 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.

97. Rovněž tato žalobní námitka není důvodná.

K rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou č. 8/2011

98. Soud se dále zabýval námitkami směřujícími proti použití obecně závazné vyhlášky č. 8/2011.

99. Soud předně nepřisvědčil námitce žalobkyně, že tuto obecně závaznou vyhlášku nebylo možné zohlednit, neboť město Vysoké Mýto formálně nezrušilo předchozí obecně závaznou vyhlášku č. 5/2007, která provozování výherních hracích přístrojů za stanovených podmínek umožňovala. Žalovaný i ministr postupovali správně, pokud na základě pravidla *lex posterior derogat legi priori* a v souladu se zjevným úmyslem města Vysoké Mýto aplikovali pozdější vyhlášku č. 8/2011, která provoz hazardních her na území celého města zakázala.

100. Důvodné nejsou ani námitky směřující vůči obecně závazné vyhlášce č. 5/2007, neboť ta nebyla podkladem napadeného rozhodnutí. Toto rozhodnutí bylo vydáno s ohledem na rozpor povolení s pozdější vyhláškou č. 8/2011.

101. Pokud jde o námitky směřující proti obecně závazné vyhlášce č. 8/2011, Nejvyšší správní soud se ve svém zrušujícím rozsudku neztotožnil s názorem žalobkyně, že byla úprava provozu loterií a jiných podobných her přijatá městem Vysoké Mýto diskriminační a nedostatečně odůvodněná. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl:

„Nejvyšší správní soud ve svém nedávném rozsudku ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 77/2016 – 161, opakovaně připomněl, že obec musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v přílohových dokumentech k obecně závazným vyhláškám ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, lze nicméně akceptovat, i pokud je obec předešlé až následně v soudním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76, a ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 – 77)“ (bod 70).

„Závěr městského soudu, že ze zjištění učiněných při dokazování před soudem vyplynuly zcela zřejmé, právně akceptovatelné důvody zpřísněné regulace, kterým nelze vytknout nezákonnost, ani diskriminační přístup, Nejvyšší správní soud sdílí pouze v případě města Vysoké Mýto, které regulaci provedlo nediskriminačně, neboť zakázalo provozování loterií na celém svém území, přičemž zákaz dosud provozovaných dvou heren dostatečně a rozumně zdůvodnilo.“ (bod 71).

102. Lze uzavřít, že zvolená úprava provozu sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Vysoké Mýto směřovala stejným způsobem na všechny jejich provozovatele, přičemž město Vysoké Mýto přistoupení k této regulaci dostatečně a rozumně odůvodnilo. Plošný zákaz provozování určitého druhu hazardu na území obce nemůže založit ani diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky. Plošný zákaz loterií na území obce nemůže být obecně diskriminační a svévolný (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017 - 141).

103. Ani tato žalobní námitka tedy není důvodná.

Soulad s právem Evropské unie

104. Soud s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu ověřil tvrzení žalobkyně o existenci tzv. unijního prvku.

105. 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.“

106. 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 (...).“

107. V nyní posuzovaném případě žalobkyně čestným prohlášením mandátáře společnosti doložila, že její hernu navštěvovala též zahraniční klientela z jiných států EU. Soud tak má za prokázané, že ve vztahu k posuzované provozovně na území města Vysoké Mýto existoval unijní prvek. Proto se dále zabýval souladem soud se s evropským právem, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary* (rozsudek ze dne 11. 6. 2015, C-98/14).

108. 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.
109. 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 až 66 a v bodě 77 zrušujícího rozsudku závázal. Kasační závaznost jednou vysloveného právního názoru je odrazem zájmu na efektivním fungování správního soudnictví, neboť brání opakovanému přehodnocování již zodpovězených otázek. Kasačně závazný právní názor nelze překonat ani prostřednictvím rozšířeného senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. února 2022 č. j. 1 Azs 16/2021-50), a to ani za předpokladu, že by se jednalo o judikatorní exces (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. listopadu 2019 č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS). Žalobkyní poukazovaný rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 423/2021 tedy v tomto ohledu nemůže být relevantní.
110. V rozsudku *Berlington Hungary* Soudní dvůr principy soudního přezkumu shrnul následovně (bod 92):
- „(...) omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:*
- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nahlíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle;*
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a*
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“*
111. Soud v obecné rovině vyšel ze skutečnosti, že svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti je, stejně jako právo vlastnit majetek, součástí obecných zásad unijního práva. Tyto zásady se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí k nim být přihlédnuto ve vztahu k jejich funkci ve společnosti. V důsledku toho může být právo svobodně vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost omezeno, stejně jako výkon vlastnického práva, za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným EU a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručených práv (srov. zejména bod 55 rozsudku C-44/94, *Fishermen's Organisations a další* ze dne 17. 10. 1995, bod 21 rozsudku C-200/96, *Metronome Musik* ze dne 28. 4. 1998, nebo bod 68 rozsudku

ve spojených věcech C-20/00 a C-64/00, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* ze dne 10. 7. 2003).

112. K tomu soud v návaznosti na bod 74 tohoto rozsudku připomíná, že Ústavní soud i Nejvyšší správní soud považují za „notorietu“, že

„loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní“ (nález Ústavního soudu ze 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 37).

113. Obdobně Nejvyšší správní soud v bodu 30 rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, konstatoval, že

„[h]azardní hry tohoto typu [herní přístroje a podobná zařízení, pozn. městského soudu] lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku.“

114. Z uvedeného vyplývá zejména problematičnost povahy hazardu jako takového, přičemž omezení či zákaz jeho provozu jsou nepochybně způsobilé eliminovat negativní jevy, které mají původ v jeho podstatě: vkládání finančních prostředků za předpokladu vysoké nahodilosti výsledku, předem neznámých okolností určujících výhru za nízké pravděpodobnosti výhry. S omezením či zákazem hazardu je poté spojena i eliminace (omezení) jeho průvodních negativních jevů, jejichž existenci uznává také judikatura SDEU.

115. Při posuzování první podmínky vymezené v rozsudku *Berlington Hungary*, tedy zda obecně závazná vyhláška města Vysokého Mýta skutečně sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, soud vycházel z obecně závazné vyhlášky i z vyjádření města Vysokého Mýta. Podle článku 1 obecně závazné vyhlášky č. 8/2011 se na celém území města zakazuje provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích, loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a podle § 50 odst. 3 zákona

o loteriích. Ve svém vyjádření ze dne 3. 11. 2017 město Vysoké Mýto k důvodům pro přistoupení zákazu provozu heren na území města uvedlo, že se v době schvalování zmíněné vyhlášky ve Vysokém Mýtě nacházely herny ve dvou lokalitách, a to jedna v historickém centru města a druhá uprostřed hustě obydlené sídlištní výstavby. Ani jedna z těchto dvou lokalit nebyla dle zastupitelstva města vhodná pro provoz heren a záměrem zastupitelstva při vydání zmíněné vyhlášky bylo v těchto lokalitách provoz heren v souladu se zákonem ukončit, přičemž „přesunutí“ těchto heren do jiné lokality by bylo jednak nelogické a jednak i v rozporu se zásadou legitimního očekávání a dobré víry občanů města, že z lokality dosud bez heren se nestane lokalita s hernami.

116. Soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že omezení volného pohybu služeb spočívající v úplném zákazu 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. Omezení hazardních her přitom nijak nezvýšilo daňové příjmy města Vysoké Mýto, ani České republiky.
117. 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).
118. 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.
119. Z vyjádření města Vysokého Mýta vyplývá, že obecně závazná vyhláška č. 8/2011 navázala na obecně závaznou vyhlášku č. 5/2007, která zakazovala provozování sázkových her podle § 2 písm. e) zákona o loteriích. Vyhláška č. 8/2011 byla přijata v důsledku novelizace zákona o loteriích a zakázala veškeré druhy loterií a jiných podobných her, jejichž provozování mohlo město Vysoké Mýto zakázat. Z popsaného vývoje je zřejmé, že město Vysoké Mýto postupovalo koherentně a systematicky k maximálnímu možnému omezení hazardu.
120. Jelikož město Vysoké Mýto přistoupilo k úplnému zákazu provozu loterií a jiných podobných her na svém území, nebylo nezbytné, aby zvláště zdůvodňovalo, proč bylo obecně závaznou vyhláškou zakázáno provozování veškerých hazardních her právě na adrese Pražská 87, kde se nacházela provozovna využívaná žalobkyní.
121. Žalobkyně ani nikdo jiný na daném území nemohli provozovat loterie a jiné podobné hry uvedené v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Zákaz se vztahoval jednotně na všechny potenciální hráče bez výjimky, nelze se proto úspěšně dovolávat rozlišování v případě cizích a domácích hráčů. Žalobkyně netvrdila, že by byla loterní vyhláška namířena vůči ní (či že by stranila jinému provozovateli loterií a jiných podobných her).

122. Z těchto důvodů lze konstatovat, že loterní vyhláška představuje koherentní a systematickou regulaci provozování loterií a jiných podobných her na území města Vysoké Mýto ve smyslu rozsudku *Berlington Hungary*.
123. 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.
124. 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.“

125. 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).
126. 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.
127. 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 stačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí tehdejšího stěžovatele, že licenci může kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.
128. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina*, č. 13290/11, ESLP shledal porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování

hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavec 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.

129. 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*).
130. Městský soud již výše konstatoval, že legitimním důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky byl zájem na odstranění nabídky hazardu a s tím spojených negativních společenských jevů. Podle názoru městského soudu si žalobkyně těchto okolností, kontroverznosti provozování loteriijních her podle zákona o loteriích, i toho, že kterékoli její povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností zrušeno, musela být vědoma.
131. 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 rozhodnutí o zrušení povolení vydáno dne 17. 4. 2014, zatímco předmětná obecně závazná vyhláška č. 8/2011 byla přijata s účinností ke dni 1. 1. 2012. Přechodné období tak fakticky činilo více než dva roky a tři měsíce, což je dle soudu doba více než dostatečná, aby žalobkyně přizpůsobila své podnikání předmětné vyhlášce.
132. 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 loteriijní 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).

133. 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.“

134. 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 nenesla 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.

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

136. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.

Rozpor se soutěžním právem

137. 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.

138. 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.“

139. 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.“
140. Ani tato žalobní námitka není důvodná.

Námitky podjatosti

141. Závěrem žalobkyně namítala nezákonnost postupu ministra financí, který vydal meritorní rozhodnutí o rozkladu předtím, než bylo vydáno konečné rozhodnutí o jejích námitkách podjatosti. Ani této námitce však soud nemohl přisvědčit. Obdobnou námitkou žalobkyně se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-40), přičemž ani v nyní posuzované věci nemá soud důvod se od tam učiněných závěrů odchýlit.
142. V projednávané věci ministr financí námitkám podjatosti nevyhověl usnesením ze dne 21. 10. 2014 (č. j. MF-75718/2014/2902-RK, které bylo potvrzeno rozhodnutím ministra financí ze dne 15. 5. 2015, č. j. MF-75718/2014/2902-RK) a usnesením ze dne 22. 12. 2014 (č. j. MF-80024/2014/29-2, které bylo potvrzeno rozhodnutím ministra financí ze dne 15. 5. 2015, č. j. MF-80024/2014/2-RK). V souladu s § 14 odst. 2 správního řádu tedy byly námitky podjatosti posouzeny a bylo o nich bez zbytečného odkladu rozhodnuto.
143. Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32, dospěl k závěru, že:

„[u]stanovení § 14 správního řádu hovoří pouze o rozhodnutí o námitce podjatosti, tedy o vydání usnesení, kterým se námitce vyhová, či nikoli. Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nepřiznává odkladný účinek odvolání proti usnesení, kterým nebylo námitce podjatosti vyhověno. Správní orgán I. stupně proto mohl pokračovat v řízení proti stěžovateli již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti (...), byť samozřejmě nesl riziko, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor.“

144. Ve vztahu k projednávané věci tak lze konstatovat, že vyřízení námitky podjatosti, byť nepravomocné, předcházelo vydání rozhodnutí ve věci samé, a byly tak splněny zákonné požadavky pro vydání rozhodnutí.
145. K odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 9 Afs 82/2010-71, pak soud uvádí, že ten není na projednávanou věc aplikovatelný, neboť se týká řízení o doměření celního dluhu, jehož průběh se neřídí správním řádem, ale je postupováno podle daňového řádu (viz shodně bod 72 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-40).

146. Tato námitka tedy není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

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

148. 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