



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobce: **SYNOT TIP, a. s.**, IČ 263 01 091
sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště - Mařatice
zastoupen advokátkou JUDr. Barborou Šnáblovou
sídlem Šitkova 233/1, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 6. 2014, č. j. MF-120912/2013/34-2901-RK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále též „ministr“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále též „ministerstvo“ či „žalovaný“) ze dne 20. 11. 2013, č. j. MF-60833/3/2013/34 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zrušena 3 rozhodnutí, jimiž bylo povoleno provozovat loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“). Konkrétně ministerstvo podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušilo:
 - rozhodnutí ze dne 29. 4. 2009, č. j. 34/35916/2009, a to v části týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému, model: INTERAKTIVNÍ LOTERIJNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 5379 a 16553, na adrese Vinařická 45, Jirkov (dále jen „loterijní povolení“ nebo „povolení“).
2. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo uvedlo, že zahájilo z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci zrušení loterijních povolení. Uvedlo, že město Jirkov s účinností ode dne 1. 1. 2013 vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 8/2011, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány výherní hrací automaty (dále jen „OZV“), přičemž OZV stanovuje v čl. 1 místa, na kterých mohou být provozovány sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n), loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a to pouze místo na adrese Vinařická 1425. Adresa Vinařická 45 není uvedena v příloze OZV jako adresa povolená k provozování loterií a jiných podobných her.
3. Ministerstvo dále uvedlo, že spojilo v souladu s § 46 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) oznámení o zahájení řízení s výzvou žalobci a dotčenému orgánu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci s ohledem na to, že v konkrétním případě neprobíhá rozsáhlé shromažďování důkazů. Podklady rozhodnutí jsou tvořeny OZV a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Uvedlo, že přistoupilo ke zrušení povolení z důvodu jejich rozporu s OZV. Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Odkázalo na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, s tím, že u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si 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 předpisů včetně obecně závazných vyhlášek. Měl za to, že v případech, kdy využívá § 43, nejedná se o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. Dále ministerstvo s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, upozornilo, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Konstatovalo, že do jeho působnosti nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami (ta připadá Ministerstvu vnitra). Ministerstvo v rámci správního řízení postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy. Argumentaci žalobce týkající se nezákonnosti, diskriminační povahy a neurčitosti OZV proto považovalo z hlediska předmětného správního řízení za irelevantní. Uvedlo, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice“). Doplnilo, že mu nepřisluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.

4. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Ministr v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že § 46 odst. 3 správního řádu upravuje možnost spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem v řízení, a tedy i s výzvou k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Měl za to, že ministerstvo k této možnosti přistoupilo v souladu s principem procesní ekonomie, s ohledem na to, že v tomto konkrétním případě neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů a podklady pro rozhodnutí jsou tvořeny OZV a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Poukázal taktéž na to, že ve věci nedošlo k doplnění spisu a nebyl dán žádný důvod k opětovnému postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu.
5. Ministr nesouhlasil s tvrzeními žalobce o protiústavnosti postupu ministerstva při rušení povolení. Pokud jde o argumentaci principem dobré víry ve správní rozhodnutí a ochranu práv z nich nabytých, především odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Dále s poukazem na znění § 43 odst. 1 zákona o loteriích uvedl, že aplikace OZV na dříve vydaná povolení je nejen postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích, nýbrž také postupem, který je plně v souladu s ústavním pořádkem. Poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, s tím, že na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích se předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. K principu proporcionality připomněl, že kdyby ministerstvo nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. Měl za nepochybné, že obecně závazná vyhláška představuje okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Zdůraznil, že ministerstvo aplikací § 43 odst. 1 zákona o loteriích respektuje regulační záměr obce v oblasti loterií a jiných podobných her, který dala jednoznačně najevo prostřednictvím předmětné vyhlášky. Poukázal také na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
6. Vyjádřil se k notifikačnímu procesu zákona č. 300/2011 Sb., jenž proběhl v souladu se směrnicí s tím, že správním orgánům nepřisluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.
7. Ministr dále k nezákonnosti OZV konstatoval, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra a že ministerstvo (financí) se řídí platnými a účinnými právními předpisy. Uvedl, že město Jirkov prostřednictvím OZV vyjádřilo jednoznačně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Zdůraznil, že ministerstvo při rozhodování vychází z platných a účinných obecně závazných vyhlášek, přičemž k posouzení příslušných vyhlášek přistupuje z hlediska jejich obsahu a účelu, tj. nikoli z hlediska prostého formalismu.

Konstatoval taktéž, že ministru nepřísluší přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek.

II.

Obsah žaloby

8. Žalobce v podané žalobě předně vytkl řízení před správním orgánem procesní vady. Namítal, že postupem správních orgánů obou stupňů bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, jelikož oznámení o zahájení správního řízení bylo spojeno s dalšími úkony, a to s výzvou žalobci podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu a výzvou osobě zúčastněné podle § 136 odst. 3 správního řádu. Žalobce namítal, že mu žalovaný fakticky nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a neposkytl mu dodatečnou lhůtu pro seznámení se s podklady předloženými dotčenou obcí. Žalobce tak neměl reálnou možnost se seznámit se všemi podklady pro vydání rozhodnutí. Poukázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 21/2009-243 a 5 A 152/2002-41. Tento postup správních orgánů považoval za závažnou procesní vadu a řízení předcházející prvostupňové rozhodnutí za vadné a nezákonné.
9. Žalobce dále namítal, že žalovaný postupoval při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu s ústavními principy a se zákonem. Uvedl, že zrušení povolení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích představuje porušení ústavních principů právní jistoty a je nepřípustným retroaktivním zásahem do právní sféry žalobce. Zdůraznil, že jeho legitimní očekávání spočívalo v přesvědčení, že zákonem povolenou činnost bude moci provozovat až do konce platnosti svého povolení. Správní orgány však žalobou napadenými rozhodnutími ukončily platnost jeho povolení, čímž rozhodly způsobem, který nezohledňuje dobrou víru žalobce a jeho legitimní očekávání a nešetří jeho práva a oprávněné zájmy. Poukázal taktéž na dlouhodobou zavedenou praxi, na základě které vzniklo provozovatelům loterií legitimní očekávání. Upozornil, že mezi základní principy demokratického státu patří princip právní jistoty, jehož součástí je i předvídatelnost práva a s tím související předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky (viz nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 215/94, IV. ÚS 690/2001). Přičemž na respektu k účtům k podstatným náležitostem právního státu je vybudována i Evropská unie, což vyplývá z čl. 2 Smlouvy o EU; zachování principu právní jistoty je judikaturou SDEU vyžalováno i v případě úpravy v odvětví hazardních her. Podstatou legitimního očekávání je právo každého pokojně užívat svůj majetek, rovněž spočívající v legitimním očekávání dosáhnout určitého majetku.
10. Poté uvedl, že stát neoprávněně zasáhl do žalobcova legitimního očekávání (spočívající v realizaci povolení po celou dobu jeho platnosti) tím, že vydal zákon č. 300/2011 Sb., jehož Přejícné ustanovení stanoví, že regulační pravomoc obcí by se neměla vztahovat na povolení pouze do 31. 12. 2014. Stát však ani tuto ochrannou lhůtu obsaženou v Přejícném ustanovení nedodržel. Dokonce Ústavní soud v nálezu Klatovy zrušil Přejícné ustanovení a umožnil tak okamžitý dopad regulačních obecně závazných vyhlášek obcí na povolení. Tímto se stát dopustil neoprávněného zásahu do svobody podnikání a práva na vlastnictví, tudíž i porušení primárního práva EU.
11. Žalobce namítal, že správními orgány nebyla v řízení zohledněna ani zásada proporcionality, dle níž, má správní orgán při rozhodování věci šetřit práva a oprávněné zájmy účastníků řízení za využití všech možností minimalizace zásahu, takto však v dané věci nebylo ve vztahu k podnikatelům v oblasti loterií postupováno. Byl přesvědčen, že

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správní řízení bylo vedeno jednostranně ve prospěch regulační pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. Ani jeden ze správních orgánů přitom ve svém rozhodnutí nikterak nehodnotil přípustnost zásahu, resp. možnost minimalizovat jej. Taktéž správní orgány v dané věci nepřipustně aplikovaly retroaktivní působení OZV.

12. Žalobce poté obsáhle citoval z nálezů Ústavního soudu týkajících se loterijní problematiky vydaných ve věcech Chrastava, Klatovy, Františkovy Lázně a vyjadřoval se k nim tak, že v nich bylo soudem rozhodnuto odchylně od dříve zastávané judikaturní praxe v otázce ochrany legitimního očekávání. Uvedená rozhodnutí Ústavního soudu proto považovat za překvapivá a nekonzistentní s předchozí judikaturou Ústavního soudu i s judikaturou ESLP a SDEU ohledně ochrany legitimního očekávání. Na základě uvedených rozhodnutí pak nelze žalobce dodatečně zbavit legitimního očekávání.
13. Dále žalobce namítal, že OZV je nezákonná, diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem i s evropským právem. Uvedl, že OZV bez bližšího odůvodnění vymezuje místa k provozování loterií selektivně, čímž narušuje hospodářskou soutěž, když bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným.
14. Žalobce namítal nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb. pro rozpor s právem EU, když v případě jeho přijetí nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES.
15. Další rozpor právní úpravy regulace loterií s právem Evropské unie spatřoval žalobce v tom, že v rámci režimu povolování hazardních her nebyla dodržena zásada rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti. Byl přesvědčen, že předmětná právní úprava loterií porušuje mj. právo Evropské unie na volný pohyb služeb a svobodu usazování.
16. Závěrem žalobce za účelem vyřešení výše předestřených zásadních rozporů loterijní úpravy požadoval, aby soud předložil na stranách 24 – 25 žaloby formulované předběžné otázky SDEU.
17. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 10. 2014 nesouhlasil s žalobou a odkázal na odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí. Dále konstatoval, že ministerstvo přistoupilo ke zrušení loterijních povolení z důvodu nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pro kterou nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit, tedy z důvodu jejich rozporu s OZV.
19. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by v řízení došlo k žalobcem tvrzeným procesním vadám, neboť podklady pro rozhodnutí ve věci měl správní orgán k dispozici již v době zahájení řízení a žádné dokazování nebylo prováděno. Žalovaný vyjádřil taktéž důrazný nesouhlas s tím, že by při rušení povolení postupoval protiústavně. Naopak jím přijatý postup byl zcela v souladu s nálezy Ústavního soudu. Zopakoval, že řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je řízením *suí generis*, které lze zahájit kdykoliv po dobu platnosti povolení k provozování loterií. Uvedl, že aplikací § 43 odst. 1 zákona o loteriích respektuje regulační záměr obce v oblasti loterií a jiných podobných her, který dala jednoznačně najevo prostřednictvím OZV. Zrušením loterijních povolení dochází k uplatnění

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ústavního práva obcí na samosprávu. Opětovně uvedl, že aplikace OZV na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích a rovněž je v souladu s ústavním pořádkem. Rovněž tak uvedl, že není oprávněn hodnotit rozhodovací praxi Ústavního soudu, naopak je povinen se rozhodnutími soudu řídit.

20. Žalovaný dále uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice. V této souvislosti konstatoval, že pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla dána ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb. Doplnil, že mu nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.
21. Žalovaný rovněž uvedl, že mu nepřísluší hodnotit, zda právní úprava odpovídá principům formulovaným evropským právem, neboť jako správní orgán postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy, přičemž nemá možnost přezkoumávat jejich případný nesoulad s jinými právními předpisy či mezinárodními smlouvami.
22. K argumentaci žalobce týkající se nezákonnosti a diskriminační povahy OZV s odkazem na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí konstatoval, že žalovaný není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, který v souladu se zákonem o obcích nebyla shledána za nezákonnou. Zopakoval, že obec prostřednictvím OZV vyjádřila svůj regulační rámec ve vztahu k loteriím a jiným podobným hrám. Dodal, že je-li obec zákonem zmocněna, aby loterie a jiné podobné hry zcela zakázala, nemůže být v rozporu se zákonem, pokud se je rozhodne pouze omezit, a to tím, že např. stanoví konkrétní počty herních zařízení.
23. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.

IV.

Další podání žalobce a žalovaného

24. V podání ze dne 31. 8. 2015 žalobce rozvinul žalobní bod týkající se nepřípustné retroaktivity právních norem, neboť byl přesvědčen, že žalobcem zaujatý výklad § 43 odst. 1 zákona o loteriích je extrémní a bez opory v ustálené judikatuře. Opět zdůraznil, že princip legitimního očekávání byl v dané věci nezákonně popřen.
25. Taktéž označil žalobou napadené rozhodnutí za rozporné s regulací loterií v právu EU. Zdůraznil, že bylo povinností žalovaného přednostně aplikovat právo EU. Česká republika je totiž povinna řídit se v případě rozporu mezi právem EU a právem ČR zásadou aplikační přednosti práva EU před právem národním. Tato povinnost přitom platí pro veškeré orgány ČR, nikoliv pouze pro orgány soudní; rozpor práva národního s právem EU jsou přitom orgány povinny zkoumat *ex offo*. Shrnul, že vzhledem k tomu, že ustanovení zákona o loteriích a OZV jsou v rozporu s právem EU, mají ministr a žalovaný povinnost před těmito ustanoveními přednostně aplikovat právo EU. Uzavřel, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s právem EU, což způsobuje jejich nezákonnost. V této souvislosti poukázal na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, č. j. C-98/14 (dále jen „Berlington“). Popsal také existenci unijního prvku v dané věci, který spatřoval v tom, že i klientela žalobkyně je tvořena příslušníky jiných států EU, kteří ČR navštěvují ať již z pracovních či osobních důvodů; taktéž jej spatřoval v tom, že žalobce používá na svých video loterních zařízeních software vyvinutý obchodní společností ze Švédska (bod 29 vyjádření). Žalobce měl za to, že tím je bez jakýchkoliv pochybností prokázáno, že je dán

unijní prvek. Jelikož žalovaný právo EU i přes existenci unijního prvku neaplikoval, resp. unijní prvek ani nehledal, považoval žalobce napadená rozhodnutí za nezákonná. Dále žalobce poukázal na nepřiměřenost opatření přijatých v souvislosti s omezením provozování sázkových kanceláří.

26. Ve vyjádření ze dne 10. 9. 2015 se žalovaný vyjádřil k odkazu žalobce na rozhodnutí Berlington, s tím, že z něj vyplývá, že hospodářský subjekt nemůže spoléhat na to, nedojde k žádným legislativním změnám, toliko může zpochybnit způsob provedení takové změny. Vysvětlil, že ministerstvo od počátku roku 2009 vydávalo povolení k provozování herních zařízení na dobu 3 let; od 1. 3. 2014 došlo ke změně správní praxe, kdy jsou tato povolení vydávána jen na 1 rok.
27. V podání ze dne 1. 8. 2017 žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/2014, v němž soud shledal, že obecně závazné vyhlášky jsou nezákonné. Žalobce konstatoval, že závěry uvedené v odkazovaném rozsudku týkající se absence objektivních kritérií výběru míst, na nichž lze hry provozovat, by měly být aplikovány i v nyní projednávané věci.
28. Vyjádření ze dne 11. 8. 2017 reagoval žalovaný na předchozí podání žalobce s tím, že nesouhlasí s poukazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/2014, neboť tento se naopak od ustálené praxe soudů odchýlil.
29. Žalovaný v podání ze dne 4. 5. 2021 konstatoval, že do rozsudku SDEU ze dne 3. 12. 2020, ve věci C-311/19 (dále jen „Bonver Win“) zastával stanovisko, že v otázce stanovení míst, na kterých je dovoleno provozovat hazardní hry, obecně závaznými vyhláškami obcí se tzv. unijní prvek nevyskytuje a tedy ani není možné aplikovat čl. 56 SFEU. Uznal, že tento názor je nutno přehodnotit. Zároveň však podotkl, že se jedná o čistě akademickou otázku. Podle žalovaného je totiž žalobce nejen povinen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinen náležitě prokázat. Žalobce však tvrdil porušení unijního práva v žalobě pouze obecně a argumentaci týkající se porušení čl. 56 SFEU a existenci tzv. unijního prvku tvrdil až v doplnění žaloby ze dne 7. 1. 2016, tedy opožděně. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, sp. zn. 2 As 335/2017. Ke snaze žalobce dokazovat existenci unijního prvku uvedl, že důkaz čestným prohlášením, natož osoby ekonomicky závislé na žalobci, která by mohla na úspěchu žalobce ve věci profitovat, má poměrně malou důkazní hodnotu. Poukázal také na to, že v projednávané věci je zákazem provozování hazardních her sledována ochrana veřejného pořádku a chráněno zdraví obyvatel, přičemž již tímto jsou splněny podmínky pro omezení volného pohybu služeb. Zároveň jsou také naplněny podmínky stanovující požadavky na povahu právních předpisů zakládajících omezení volného pohybu služeb v rámci EU, které byly SDEU stanoveny v rozhodnutí Berlington. Měl za to, že tyto podmínky jsou *de facto* ověřovány již tradičně v rámci soudních řízení; soudy při svém rozhodování totiž vždy přezkoumávají zákonnost předmětných obecně závazných vyhlášek. Pokud soud dospěje k závěru o zákonnosti OZV, zároveň tím podle žalovaného nutně ověří, že omezení volného pohybu služeb je rovněž zákonné. Žalovaný proto setrval na návrhu, aby soud žalobu zamítl.
30. V podání ze dne 6. 5. 2021 žalobce s poukazem na vyjádření obce zaslané soudu konstatoval, že obec ani v něm neuvedla konkrétní objektivní důvody, které jí vedly ke stanovení konkrétních míst, kde je provoz sázkových her umožněn. Zdůraznil, že Město Jirkov důvody regulace loterií na svém území nikterak nevysvětlilo, tudíž nelze OZV

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

aplikovat. Předmětné argumenty ohledně nezákonnosti OZV žalobce v podání ze dne 15. 11. 2021 zopakoval.

V.

Vyjádření obce

31. Město Jirkov ve vyjádření ze dne 21. 8. 2017 k výzvě soudu sdělilo, že OZV byla nahrazena novou OZV č. 12/2013, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2014.

VI.

První jednání ve věci

32. Na ústním jednání konaném dne 24. 11. 2021 právní zástupkyně žalobce setrvala na svých procesních stanoviscích ve věci. Odkázala na žalobu a další vyjádření zaslaná soudu v dané věci; akcentovala přitom nezákonnost OZV a na podporu své argumentace odkázala zejména na rozsudky Městského soudu v Praze vydané pod sp. zn. 11 Af 34/2014 a 11 Af 36/2013, kde soudem přezkoumávané OZV rovněž neobstály.
33. Žalovaný taktéž ve věci setrval na svém stanovisku a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na svá vyjádření ve věci, zejména upozornil na poslední vyjádření ve věci ze dne 4. 5. 2021, v němž reagoval na aktuální judikaturní zvrát a konstatoval, že v dané věci byla námitka žalobce týkající se rozporu s unijním prvkem ve správním řízení uplatněna jen v obecné rovině a nebyla ani řádně žalobcem osvědčena; byl proto přesvědčen, že by se jí soud neměl v dané věci zabývat, natož kvůli ní rušit žalobou napadené rozhodnutí. V této souvislosti odkázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021 – 30, a ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020 – 38, dle nichž není soud v případě, kdy shledá v řízení námitku existence unijního prvku, povinen napadené rozhodnutí bez dalšího zrušit a vrátit zpět žalovanému k dalšímu řízení, nýbrž má soud sám v řízení provést potřebné dokazování a svá zjištění náležitě posoudit. K prokázání svého tvrzení o zákonnosti OZV soudu předložil sdělení ministerstva vnitra k OZV ze dne 12. 2. 2013 současně s pořízeným právním rozbořem OZV ze dne 12. 2. 2013.
34. Soud na ústním jednání přečetl k důkazu vyjádření Města Jirkov ze dne 21. 8. 2017, (viz bod 31. tohoto rozsudku), a to současně se zněním posuzované OZV; taktéž soud přečetl k důkazu sdělení ministerstva vnitra k OZV ze dne 12. 2. 2013 současně s pořízeným právním rozbořem OZV ze dne 12. 2. 2013, z nichž vyplynulo, že ministerstvo vnitra shledalo OZV v souladu se zákonem. Právní zástupkyně žalobce a žalovaný bez námitek k čteným listinám; taktéž vůči provedenému dokazování ze strany soudu nebylo žádných námitek.

VII.

První rozhodnutí MS a zrušující rozsudek NSS

35. Městský soud v Praze v dané věci rozhodl rozsudkem ze dne 24. 11. 2021, č. j. 5 Af 52/2014-141, jímž zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, město Jirkov ani v textu OZV ani na výzvu soudu nikterak nespecifikovalo, jaké důvody jej vedly k přijetí OZV. Jelikož v posuzované OZV č. 8/2011 bylo stanoveno pouze jedno konkrétní místo, umožňující provozování hazardních her, aniž by však město vysvětlilo, proč byla vybrána pouze tato adresa. Soud tak konstatoval, že OZV provozovatelům her při regulaci jejich provozování na území města založila

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odlišná práva a povinnosti, a to bez zdůvodnění legitimním cílem. Soud rovněž uvedl, že žalobce námitku rozporu OZV s právem EU uplatnil již ve správním řízení, tudíž povinnost ji řádně vypořádat stíhá dotčený správní orgán. Vzhledem k tomu, že žalovaný se řádně nevypořádal s námitkami na porušení práva EU, soud uložil žalovanému zvážit dopad práva EU na věc, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*.

36. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 28. 6. 2023, č. j. 2 As 339/2021 - 27 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ministr financí pochybil, když v napadeném rozhodnutí posuzoval správnost postupu prvostupňového orgánu s ohledem na již neplatnou OZV č. 8/2011. Ministr financí měl postupovat dle právního a skutkového stavu v době svého rozhodování. Posoudit, jestli tímto chybným postupem založil i nezákonnost napadeného rozhodnutí, měl městský soud. NSS uvedl, že při porovnání OZV č. 8/2011 s OZV č. 12/2013 dospěl k závěru, že nová vyhláška se neodlišuje od staré natolik, že by argumentace žalobce znemožnila městskému soudu přezkum vyhlášky nové. OZV č. 12/2013 stále povoluje provozování loterií a jiných podobných her na jedné konkrétní adrese a samotný text nadále neuvádí konkrétní důvody regulace, přičemž historii udělení původního povolení k provozování loterií nová regulace přirozeně také nezměnila. Nejvyšší správní soud konstatoval, že městský soud měl požádat město Jirkov o vyjádření k nové vyhlášce. Poté měl posoudit, jestli by bylo možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení potvrdit, že i přes použití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž, tedy jestli by žalovaný došel ve správním řízení ke stejnému výsledku.
37. Nejvyšší správní soud rovněž dospěl k závěru, že žalobce během správního řízení pouze obecně poukazoval na rozpor OZV se zásadami unijního práva. Žalobce však ve správním řízení netvrdil existenci unijního prvku, např. poukazováním na skutečnost, že jeho provozovnu navštěvují také příslušníci jiných členských států EU, ani nenavrl prokázání této skutečnosti. Existenci unijního prvku tvrdil až během řízení před městským soudem, městský soud tak měl zvážit důvodnost námitky rozporu OZV s unijním právem sám.
38. V dalším řízení je městský soud zavázán právními názory Nejvyššího správního soudu uvedenými v jeho rozsudku.
39. Po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu zaslalo město Jirkov na výzvu soudu své další vyjádření ze dne 17. 8. 2023. V něm město Jirkov sdělilo důvody přijetí obecně závazné vyhlášky č. 12/2013. Uvedlo, že dosavadní OZV č. 8/2011 představovala celoplošný zákaz, město přehodnotilo svůj dosavadní postoj, neboť se na území města nacházely i nelegální herny, které daný zákaz obcházely, a zároveň muselo město připustit, že celoplošný zákaz vedl k poklesu příjmové stránky rozpočtu města. Město uvedlo, že proto přistoupilo k přijetí nové OZV č. 12/2013, jež oproti původní vyhlášce č. 8/2011 nově vymezilo místo (pozn. soudu na adrese Ervěnická č. p. 1031), kde může být provoz sázkových her povolen. Město uvedlo, že při vymezení tohoto místa snahou města bylo:
 - ochrana veřejného pořádku ve městě, tedy aby nedošlo k nekontrolovatelnému rozšíření sázkových her, které s sebou vždy nesou sekundární projevy v podobě herní závislosti – gamblerství a sním spojené negativní vlivy na postiženou osobu, osoby v jejím okolí, a tedy zvýšení rizika místní kriminality;

- dále bylo cílem neomezit žádnou oblast podnikatelské činnosti potenciálních provozovatelů, a proto přistoupilo město k variantě „výběrové řízení“ tak, aby žádný z potenciálních provozovatelů nemohl být jakkoliv zvýhodněn;
40. Ve vyjádření město rovněž uvedlo, že ve volbě umístění reagovalo na své místní znalosti a zkušenosti svých občanů, kdy bylo v zájmu občanů tuto záležitost regulovat, ale zároveň ji nevyloučit úplně, neboť je zřejmé, že provoz těchto sázkových zařízení je zároveň i příjmem města. Proto město přistoupilo k takovému nastavení podmínek, aby na jednu stranu bylo vykompenzováno zajištění regulace sázkových her a na druhou z toho město profitovalo v zájmu svých občanů. K vyjádření město Jirkov doložilo Zápis z výběrového řízení ze dne 10. 6. 2014 a nájemní smlouvu, a dále Zápis ze zasedání Zastupitelstva města konaného dne 18. 12. 2013, včetně Zápisu ze zasedání Rady města k přijetí obecně závazné vyhlášky č. 12/2013. Ze zápisu ze zasedání Rady města vyplývá, že určení konkrétních provozoven navazuje na původní záměr města povolit sázkové hry pouze maximálně ve dvou objektech, pokud možno v majetku města. Přijetím navrhované OZV by se měla na jedné straně eliminovat snaha o otevírání nelegálních provozoven a na druhé straně by v souladu se zvláštními právními předpisy byl zajištěn i určitý finanční příjem města. Rada města navrhla, aby zastupitelstvo města uložilo radě vypsát výběrové řízení na pronájem nebytových prostor v objektu na adrese Ervěnická č.p. 1031, neboť objekt je v majetku města a v tomto výběrovém řízení by byly stanoveny konkrétní podmínky pro provozování podnikatelské činnosti. Město soudu doložilo také Zápis ze zasedání Zastupitelstva města konaného dne 14. 12. 2011 a Zápis ze zasedání Zastupitelstva města konaného dne 23. 6. 2021 včetně důvodové zprávy k obecně závazné vyhlášce č. 1/2021.

VIII.

Vyjádření účastníků po rozhodnutí NSS

41. Žalobce ve vyjádření ze dne 29. 11. 2023 nejprve uvedl, že povolení byla zrušena na základě neúčinné OZV č. 8/2011. Zrušení již vydaného povolení podle neúčinného právního předpisu zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí a takové rozhodnutí by mělo být Městským soudem v Praze zrušeno, jak ostatně naznačil ve svém odůvodnění rozsudku i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že: *„Posoudit, jestli tímto chybným postupem založil i nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, měl městský soud“*. Dále žalobce uvedl, že OZV č. 12/2013 nelze aplikovat, neboť obecně závazná vyhláška neuvádí žádná kritéria ani způsob, jak obec k výběru tohoto místa dospěla. Žalobce poukázal na to, že OZV č. 8/2011 nezakládala celoplošný zákaz pro provozování loterií a jiných podobných her, ale – jak dovodil i Nejvyšší správní soud – regulovala loterie stejným způsobem jako nyní posuzovaná nová vyhláška, tedy určením jediného konkrétního místa pro provozování loterií na území města Jirkov na adrese Vinařická 1425, a to bez stanovení předem známých objektivních a nediskriminačních kritérií. Dle žalobce už z tohoto důvodu argumentace obsažená ve vyjádření města Jirkov neobstojí.
42. K důvodům obsaženým ve vyjádření města Jirkov žalobce dále uvedl, že se jedná o zcela obecné důvody, které obce standardně uvádějí při regulaci hazardních her. Z vyjádření samotného nevyplývá, jak město dospělo k rozhodnutí povolit v OZV č. 12/2013 právě jednu provozovnu, ani na čem postavilo výběr povolené adresy. Odůvodnění výběru povolené adresy nelze dle žalobce najít ani v přílohách k vyjádření města Jirkov. Zápis ze zasedání rady města uvádí, že rada města doporučila schválit jako jediné povolené místo k provozování objekt na adrese Ervěnická 1031. Zdá se přitom, že rada města jako jediné

kritérium použila skutečnost, že se jedná o budovu v majetku města. Samotný ekonomický zájem města na příjmech z pronájmu objektu, ale není objektivním a nediskriminačním kritériem pro výběr povolené adresy a zakládá diskriminaci ostatních majitelů nemovitostí a provozovatelů loterií. Žalobce uvedl, že ani zápis ze zasedání zastupitelstva neobsahuje odůvodnění rozhodnutí povolit provozování na jediném místě v obci, natož kritéria pro volbu konkrétní schválené adresy. Město Jirkov tak dle žalobce nepředložilo konkrétní důvody, které město vedly k tomu, že zvolilo při přijímání vyhlášky pouze jediné místo pro provozování loterií a jiných podobných her, ani konkrétní důvody pro výběr objektu na adrese Ervěnická 1031.

43. Dále žalobce konstatoval, že OZV č. 12/2013 je v rozporu s právem EU v tom smyslu, že obecní regulace zcela ignoruje požadavky stanovené výkladem SDEU na stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií při regulaci provozování loterií a jiných podobných her. Žalobce uvedl, že dle unijního práva je nutné v rámci režimu povolování hazardních her dodržovat zásadu rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti, a dále vyžadovat, aby vnitrostátní právní úprava regulovala oblast provozování loterií soudržným a systematickým způsobem, což v konkrétním případě zcela absentuje. Dle unijního práva musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně. Dle žalobce ani OZV č. 12/2013 těmto zásadám a principům unijního práva neodpovídá.
44. Soud účastníkům adresoval dne 13. 3. 2024 výzvu, v níž je zejména vyzval k doplnění tvrzení i důkazů ohledně tvrzení existence unijního prvku v dané věci; oba účastníci řízení na výzvu soudu reagovali, když žalobkyně v podání ze dne 18. 3. 2024 toliko zopakovala již v žalobě tvrzené skutečnosti a zdůraznila nezákonnost OZV č. 12/2013. Žalovaný ve svém podání ze dne 15. 3. 2024 rovněž setrval na své předchozí argumentaci.

IX.

Druhé jednání ve věci

45. Dne 20. 3. 2024 se ve věci konalo druhé ústní jednání. Právní zástupkyně žalobce setrvala na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních zaslaných soudu; akcentovala, že OZV města Jirkov č. 8/2011 i č. 12/2013 byly nezákonně navázány na vyhlášky města Chomutov, jelikož ve vyjádřeních města Jirkov bylo uvedeno, že město Jirkov se snažilo obsah OZV zesladit i s okolními obcemi. Ohledně existence unijního prvku v dané věci právní zástupkyně žalobce odkázala na vyjádření ze dne 31. 8. 2015, v němž jej specifikovala tak, že je zastoupen jednak v tří stupňové soustavě dceřiných a pod-dceřiných společností žalobce usídlených v ČR, když společnost žalobce je vlastněna společností Synot Holding, s. r. o., jejíž majoritní společník společnost Czech Capital Venture s. r. o. je 100 % vlastněna kyperskou (mateřskou) společností WCV World Capital Ventures Cyprus Limited; dále unijní prvek spatřovala v používání software vyvinutého ve Švédsku v provozovaných videoloterních terminálech; a taktéž jej spatřovala v tom, že klientelu žalobce tvořily i osoby z jiných členských států EU. Svá tvrzení dokládala toliko odkazem na informace z veřejných obchodních rejstříků, z nichž lze zjistit, vlastnickou strukturu žalobce a sídlo mateřské společnosti na Kypru, proto navrhla soudu, aby si předmětné výpisy opatřil a provedl je k důkazu.

46. Žalovaný na ústním jednání předně upozornil, že právní zástupkyně žalobce na jednání zmiňovaná vyhláška města Chomutov byla soudy shledána souladnou se zákonem, a to rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, sp. zn. 6 Af 19/2015. Dále k posouzení tzv. unijního prvku v dané věci poukázal na aktuální rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2024 sp. zn. III. ÚS 125/2024, a byl přesvědčen, že v nyní posuzované věci absentuje unijní prvek, jelikož žalobce nikterak nedoložil pobyt cizinců ze zemí EU v jeho provozovně.
47. Soud na ústním jednání k důkazu přečetl následující listiny: OZV města Jirkov č. 12/2013; přílohy města Jirkov k vyjádření ze dne 17. 8. 2013 zaslané soudu, a to Usnesení ze zasedání Zastupitelstva města ze dne 18. 12. 2013 a Zápis z tohoto zasedání, týkající se schvalování OZV č. 12/2013, v nichž je zachycen podrobný průběh zasedání i s konkrétními důvody, které město vedly k rozhodnutí, že ve městě bude toliko jedna provozovna určená k provozování sázkových her; Usnesení města Jirkov z 25. schůze Rady města ze dne 23. 6. 2014, z něho vyplývá, že Rada města schválila výběrové řízení na pronájem nebytových prostor v ulici Ervěnická č. p. 1031 v Jirkově, kde bylo povoleno provozování sázkových her; Zápis z jednání komise Výběrového řízení – akce. „Nájem prostoru určeného k umístění a provozování VHP a IVT“ ze dne 3. a 10. 6. 2014, zde byly popsány jak veškeré získané nabídky v rámci výběrového řízení na nájem prostoru k provozování sázkových her, tak jejich hodnocení, jehož součástí je závěr, že po vyhodnocení všech nabídek komise vybrala v poměru hlasů 3 : 0 jako dodavatele na akci společnost AGH VLT a. s., jelikož tato společnost nabídla nejvyšší cenu za pronájem prostoru; soud přečetl k důkazu i Smlouvu o nájmu prostoru sloužícího k podnikání, resp. nepodepsaný koncept smlouvy mezi městem Jirkov a společností AGH VLT a. s., jehož předmětem je nájem nebytového prostoru v ulici Ervěnická č. p. 1031 v Jirkově; OZV města Jirkov č. 1/2021 s důvodovou zprávou k OZV, Usnesení a zápis města Jirkov z 20. schůze Rady města ze dne 23. 6. 2021, výtisk z webové stránky města Jirkov se seznamem veškerých platných vyhlášek a nařízení, ze všech těchto listin vyplynulo, že OZV č. 1/2021 nabyla účinnosti dne 5. 8. 2021, jejím vydáním došlo ke zrušení OZV č. 12/2013, přičemž město Jirkov přistoupilo k vydání OZV č. 1/2021, jelikož rozhodlo o celoplošném zákazu hazardních her, a to z důvodu výskytu celospolečenského problému, jímž bylo zatížení sociální, zdravotní i ekonomické sféry obyvatel města Jirkov; snahou vydání této OZV tak je eliminace shora vypočtených rizikových faktorů, přičemž celoplošný zákaz by se měl mj. promítnout do snížení počtu zastaváren v okolí herny i do pozitivní změny tzv. cenové mapy nemovitostí ve městě.
48. Soud naopak pro nadbytečnost nepřistoupil k návrhu právní zástupkyně žalobce, aby si zajistil výpisy z obchodních rejstříků dceřiných a mateřské společnosti žalobce se sídlem na Kypru, jelikož těmito listinami nelze prokázat existenci unijního prvku v dané věci. Právní zástupkyně žalobce ani žalovaný k dotazu soudu žádné další návrhy na provedení dokazování neučinili a k provedenému dokazování neuplatili námitky.

X.

Posouzení žaloby

49. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování

správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].

50. Žaloba není důvodná.
51. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
52. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích „[o]rgán, 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.“
53. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění účinném od 1. 1. 2012 „[o]bec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“
54. Soud jen připomíná, že předmětem přezkumu je v dané věci OZV města Jirkov č. 12/2013, v níž s účinností ode dne 1. 1. 2014 (do dne 5. 8. 2021) město rozhodlo, že provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích „lze provozovat pouze na veřejně přístupných místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky“. Příloha č. 1 uvádí jedno místo, na kterém lze provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry a to hernu „Tip Sport“ na adrese Ervěnická č.p. 1031, Jirkov.
55. Soud vázán zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu se nejprve bude zabývat otázkou, zda lze věc posoudit z hlediska nové právní úpravy, tedy OZV č. 12/2013, ačkoli to tak žalovaný neučinil. Podklady prvostupňového rozhodnutí byly tvořeny OZV č. 8/2011 a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, prvostupňový správní orgán uvedl, že přistoupil ke zrušení povolení z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Žalovaný názoru prvostupňového správního orgánu přisvědčil a k nezákonnosti OZV konstatoval, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra, žalovanému tedy nepřísluší přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Žalovaný uvedl, že město Jirkov prostřednictvím OZV č. 8/2011 vyjádřilo jednoznačně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Soud konstatuje, že OZV č. 8/2011 stejně jako OZV č. 12/2013 povolovala provozování loterií a jiných podobných her na jedné konkrétní adrese (původně v objektu č. p. 1425 Vinařická) a samotný text vyhlášky neuváděl důvody pro stanovení pouze jednoho konkrétního místa; obě dotčené OZV jsou tak *de facto* totožná, když se liší toliko v adrese místa, kde město novou OZV umožnilo provozovat sázkové hry (v objektu č. p. 1031 Ervěnick). Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že i přes použití předpisu (práva), který na věc nedopadá, by výsledek správního řízení při užití odpovídajícího předpisu (práva) byl stejný, tedy že žalovaný by vyhlášku č. 12/2013 aplikoval a na základě této zrušil povolení provozovat loterie a jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému, model: INTERAKTIVNÍ LOTERIJNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 5379 a 16553, na adrese Vinařická 45, Jirkov.
56. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v textu jejím i jejího doplnění opakují a překrývají, posuzoval soud žalobní námitky na základě principu, že řádné

odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý dílčí argument obsažený v žalobě. Odpověď na základní námitky může v některých případech zahrnovat odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, nebo ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66, jakož i nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

Vady správního řízení

57. Žalobce spatřoval vadu řízení před správním orgánem v tom, že oznámení o zahájení správního řízení bylo spojeno s výzvami podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu pro žalobce a s výzvou podle § 136 odst. 3 správního řádu pro město Jirkov.
58. Soud k této námitce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, a předepisuje, že *„[ú]čelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit“*. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku doplnil, že *„[n]ení 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“*. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, se podává, že *„[s]myslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci“*. Na druhé straně za odlišných skutkových okolností, *„[k]dy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41).
59. Z uvedeného je zřejmé, že posouzení postupu správního orgánu je třeba provádět vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti; vždy je třeba posuzovat, v jakém konkrétní stádiu dokazování se správní řízení nachází, a to konkrétně k okamžiku, ke kterému je účastník řízení poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Soud pro úplnost uvádí, že možnost spojit oznámení o zahájení řízení spolu s jiným úkonem ve správním řízení (v této věci s předmětnými výzvami) je výslovně upravena v § 46 odst. 3 správního řádu.
60. V nyní projednávané věci žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení ze dne 22. 5. 2013 s výzvou žalobci podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu, aby ve lhůtě 21 dnů navrhl důkazy, vyjádřil se ve věci nebo učinil jiné návrhy či úkony, jakož i ke všem podkladům pro rozhodnutí. Shodnou lhůtu zároveň žalovaný stanovil městu coby dotčenému orgánu ve

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

výzvě podle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení. Ze samotného oznámení i z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí žalovaného tvořily OZV a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Na výzvu žalovaného zareagoval nejprve žalobce žádostí ze dne 11. 6. 2013 o prodloužení lhůty k podání vyjádření. Žalovaný žádosti žalobce usnesením ze dne 17. 6. 2013 vyhověl a prodloužil mu lhůtu o 21 dnů od doručení tohoto usnesení.

61. Soud konstatuje, že stanovení téže lhůty účastníkovi řízení k seznámení s podklady rozhodnutí a dotčenému správnímu orgánu k doplnění podkladů již správní soudy označily za nevhodné, neboť za předpokladu, že by účastník řízení využil práva seznámit se s podklady dříve, než by případně zareagoval dotčený správní orgán, nemusel by mít k dispozici všechny podklady (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 132/2019-55). V nyní projednávané věci však není ze správního spisu patrné, že by byl před vydáním rozhodnutí doplňován o nové skutečnosti či důkazy, k jejichž seznámení by bylo nutno žalobci poskytnout dodatečnou lhůtu. Stav správního spisu od okamžiku zahájení správního řízení zůstal nezměněn až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Dne 17. 6. 2013, kdy byla žalobci stanovena nová lhůta pro vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí, nadto správní spis obsahoval veškeré podklady vyjma pozdějších žalobcových podání. Jinými slovy, z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že žalovaným bylo rozhodováno (pouze) na základě podkladů, se kterými měl žalobce možnost se seznámit, či která sám učinil.
62. Soud je z uvedených důvodů přesvědčen, že procesní práva žalobce byla zachována, resp. nebyla v řízení před ministerstvem nijak zkrácena. Popsaným postupem žalovaného nemohla vzniknout žalobci žádná újma. Ostatně ani žalobce neuvádí, jakým konkrétním způsobem měl být zkrácen na svých právech. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78 přitom vyplývá, že „[n]amítli-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námítky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“ Z novější judikatury odkazuje soud v této souvislosti např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 284/2018-28, nebo ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018-116.
63. Soud proto žalobní námitku neshledal důvodnou.

Aplikace § 43 zákona o loteriích

64. Žalobce namítal, že žalovaný postupoval při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu s ústavními principy a v rozporu se zákonem.
65. Podmínky pro zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 zákona o loteriích poprvé posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS. Obsáhle se v něm zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu k regulaci hazardních her. Nejvyšší správní soud naznal, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit podle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl povolen provoz hracího přístroje, zakazuje provozování loterií a jiných podobných her.

Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že „*[pojem okolnosti je pojmem širším a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě*“, a upozornil, že širokému pojmu „*okolnosti*“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu, jež chápe pravomoc žalovaného vyplývající z § 43 odst. zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

66. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, shrnul, že smyslem předmětného ustanovení je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení, a je tedy zřejmé, že vydání obecně závazné vyhlášky může být samo o sobě okolností odůvodňující postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Toto ustanovení zmocňuje orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, aby povolení zrušil mj. tehdy, jestliže okolnosti odůvodňující zrušení vydaného povolení později nastanou. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že „*[z]ákon tady pamatuje na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností a výslovně upravuje pravomoc rozhodnout (zrušit povolení) cum clausula rebus sic stantibus. Jinými slovy, povolení má zůstat platné za předpokladu, že „věci zůstanou, jak jsou“, v době vydání povolení.*“
67. Žalovaný tedy může povolení k provozování loterijní nebo jiné podobné hry zrušit podle § 43 loterijního zákona pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou i v případě, že tato obecně závazná vyhláška byla přijata až po vydání dotčeného povolení, a aniž musí zkoumat, zda v jednotlivých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku.
68. Ani Přejícné ustanovení čl. II bodu 1 věta druhá zákona č. 300/2011 Sb. nemůže vylučovat použití § 43 zákona o loteriích. Přejícné ustanovení uvádí: „*Povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. lednem 2012 zanikají, s výjimkou loterií podle § 2 písm. c), ve lhůtě stanovené v povolení, pokud dále není stanoveno jinak.*“ Podmínka „*pokud dále není stanoveno jinak*“ směřuje k celému zákonu o loteriích. Jelikož právě ustanovení § 43 zákona o loteriích stanoví jiné možnosti zániku povolení, jedná se o výjimku, na kterou přejícné ustanovení odkazuje. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, o něž se opírá napadené rozhodnutí ministerstva, je součástí tohoto zákona od samého počátku a podle názoru soudu musel žalobce přinejmenším teoreticky počítat s jeho možnou aplikací.
69. K důvodu zrušení čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, uvedl, že: „*[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Pokud tedy napadené ustanovení možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů byl jen dočasně, avšak po dobu nikoliv nevýznamnou, vylučuje (suspenduje), jedná se o zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu.*“
70. Z výše uvedeného je zřejmé, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích není sankčním ustanovením a žalovaný postupoval v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu, když podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil vydaná povolení, neboť je Ústavou zaručeným právem obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný přitom

tyto své závěry v napadených rozhodnutích odůvodnil. Z citované judikatury rovněž vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb. Obce tak již v době vydání žalobcova loterijního povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.

71. Z již výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, vyplývá taktéž to, že v případě rušení udělených povolení k provozování loterií nemohlo jít o nepřipustnou nepravou retroaktivitu. Nejvyšší správní soud v odůvodnění uvedl, že „[j]e zřejmé, že o nepřipustnou nepravou retroaktivitu jít nemůže. Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezza v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. 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 předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu náleзовé judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.“
72. Nelze pominout ani závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudcích ve věci sp. zn. 1 As 297/2015 a sp. zn. 6 As 285/2014, totiž že podnikatel v oblasti hazardu si musí být vědom existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Z uvedeného lze dovodit, že povolení k provozování loterie či jiné hazardní hry může být v podstatě kdykoli odňato, pokud v průběhu platnosti povolení nastanou takové okolnosti, které provoz herních zařízení vylučují. Podnikatel se tedy nemůže odvolávat na princip právní jistoty, podle kterého by jednou udělené povolení nemohlo být zrušeno. Naopak zákon v souladu s právní jistotou předvídá, že povolení může být za určitých, předem stanovených důvodů zrušeno.
73. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v bodě [35] podrobně rozebral i žalobcem namítané „legitimní očekávání“. Mimo jiné upozornil na to, že zásadní pro posouzení toho, že očekávání bylo skutečně legitimní, je, zda stěžovatelka „[v]zhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vsutku dojde.“ Ani očekávání založené zákonem však nemusí být za určitých okolností legitimní. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedl, že „„Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních 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 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). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. PL ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87, (63/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s návrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správná praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“

74. Soud uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčená obec regulovat. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být v tomto směru zasaženo do jeho právní sféry.
75. K tvrzení žalobce o porušení jeho dobré víry, principu proporcionality a újme žalobce při zkrácení doby platnosti povolení soud taktéž poukazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž tento soud k námitce porušení principu proporcionality uvedl, že: „[n]ad stěžovatelským právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu. Navíc stěžovatel podniká v oboru s negativními dopady na společnost, který je proto předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhláše odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nález sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).“ Soud k tomu dodává, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobci ve vztahu k případné újmě na straně obce. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl proveden již v nálezech Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že za existence vyhlášky, která zakazuje provozování hazardu na území obce, již není úkolem Ministerstva zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu. Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, které právě v oblasti hazardu má negativní následky pro společnost a veřejný pořádek. Nadto postup žalovaného, kdy v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zruší vyhláše odporující povolení, přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv žalobce.
76. Soud v této souvislosti rovněž opět poukazuje i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se v bodech [38] a [39] detailně zabýval právě konfliktem mezi právy provozovatelů hazardních her a právem na samosprávu a dospěl k závěru, že právo na samosprávu nad právy provozovatelů hazardních her na podnikání převáží, jelikož žalobci v dané věci nesvědčilo legitimní očekávání. Zdejší soud se s argumentací Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a nemůže tudíž ani přisvědčit tvrzení žalobce o porušení zásady proporcionality, jelikož i v nyní posuzovaném případě převáží právo samosprávných celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobce a nad jeho právem podnikat.
77. Soud dodává, že Nejvyšší správní soud k úloze žalovaného v řízení o zrušení povolení v rozsudku ze dne 10. 3. 2021, č. j. 6 As 27/2018-50, vyložil, že otázka zákonnosti obecně závazné vyhlášky není předběžnou otázkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, aby mohl žalovaný iniciovat řízení u dozorového orgánu, popřípadě aby si

o ní učinil sám úsudek podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rovněž v rozsudku ze dne 4. 5. 2021, č. j. 5 As 117/2018-67, Nejvyšší správní soud potvrdil, že podání podnětu k výkonu dozoru nad zákonností obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra není podnětem k zahájení řízení o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu (obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019-47). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že ministr zákonnost OZV alespoň v základní míře hodnotil. Jednak tím, že vycházel ze zdrženlivé premisy, že vyhláška nebyla Ministerstvem vnitra, resp. Ústavním soudem zrušena, jednak už tím, že respektoval ústavní právo na samosprávu obce vydat takovouto vyhlášku. Jestliže ministr za těchto výchozích předpokladů uzavřel, že je povinen podle OZV coby platného a účinného právního předpisu postupovat, postupoval v souladu se zákonem.

78. Z uvedených důvodů soud neshledal při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích žalovaným žalobcem namítané porušení ústavně zaručených principů nebo zákona.

Notifikace zákona č. 330/2011 Sb.

79. Další žalobní námitka se týkala vad v procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a přijetí OZV.

80. Námitkou nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017-39, a po rozhodnutí svého rozšířeného senátu také v řadě dalších rozsudků (za všechny např. ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75, ze dne 26. 1. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51, ze dne 10. 3. 2021, č. j. 6 As 27/2018-52, ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41, nebo ze dne 7. 4. 2021, č. j. 9 As 236/2017-68). Například v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, Nejvyšší správní soud s poukazem na svou (dosavadní) judikaturu konstatoval, že „[p]rávomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá již z § 10 písm. a) obecního zřízení, na základě čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Není tak vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.). Toto právo bylo obcím propůjčeno ještě před přijetím novely loterijního zákona č. 300/2011 Sb. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že bez ohledu na osud zákona č. 300/2011 Sb. by loterijní vyhláška obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, přestože na něj výslovně neodkazuje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., bod 29 až 33). Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je v této věci konzistentní a bezrozporná. Skutečnost, že loterijní zákon v určitých svých částech je technickým předpisem, nijak nečinil sporným ani žalovaný. To však neznamena, že musí být takto posuzován jako celek.“

81. Právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterijních terminálů), je podle názoru Nejvyššího správního soudu otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obec může tyto činnosti z pohledu čistě vnitrostátního práva na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) zákona o obcích, resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 nebo ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Otázka, zda se oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) obecního zřízení (např. právě § 50 odst. 4 zákona o loteriích), nebo zda se bude opírat o generální klauzuli §

10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již podle citované judikatury Nejvyššího správního soudu nejeví jako podstatná. Zcela bez významu proto je, zda notifikační proces byl proveden v rozporu se směrnicí a jaké případné následky z toho vyplynou pro Českou republiku. Soud však nemá pochybnosti o tom, že notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. proběhl řádně a právní úprava byla včas předložena Evropské komisi bez případných následných námitek.

82. Otázkou notifikace loterijních obecně závazných vyhlášek se Nejvyšší správní soud také již zabýval. Například v rozsudku ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 186/2017- 64, Nejvyšší správní soud v bodě [38] mj. uvedl, že *„[k] námitkám týkajícím se notifikační povinnosti, resp. notifikace obecně závazných vyhlášek jako technických předpisů ve smyslu směrnice 98/34/ES, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 1 As 5/2017, dle něhož příslušné obecně závazné vyhlášky nenaplnují 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).“* Soud dále v podrobnostech odkazuje např. na rozsudky nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2021, č. j. 2 As 190/2019-32, ze dne 4. 5. 2021, č. j. 5 As 117/2018-67 nebo ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020-39. Soud shrnuje, že samotné obecně závazné vyhlášky tedy definici technického předpisu nenaplnují, neboť jejich působnost je i při zohlednění jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí; z toho důvodu o jejich existenci nebylo třeba Evropskou komisi informovat.

83. Soud proto ani tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.

Nezákonnost OZV

84. Žalobce dále namítal, že OZV je nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem.

85. Soud předně konstatuje, že s ohledem na problematickou povahu hazardních her 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 podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Z ústavně garantovaného práva na samosprávu tedy plyne obcím oprávnění prostřednictvím obecně závazných vyhlášek na svém území regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalities provozu hazardních her, a to s velmi širokým prostorem pro uvážení ohledně konkrétní podoby regulace. Toto oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení.

86. K tvrzenému rozporu OZV s ústavními principy soud uvádí, že právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz loterií a jiných hazardních her je právem ústavně garantovaným. Ústavní soud opakovaně potvrdil, že toto právo v rámci testu proporcionality převáží i nad ústavně zaručeným právem podnikat. V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud mj. uvedl, že právo obcí regulovat hazard na jejich území vyplývá přímo z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích.

87. Podle ust. § 10 písm. a) zákona o obcích může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou *„[k] zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci*

nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“

88. Z nálezu Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 vyplývá, že podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. „test čtyř kroků“. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).
89. Způsob přezkumu loterijních vyhlášek pak popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41: „[A]ni soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zkoumat zákonnost použité obecně závazné vyhlášky komplexním způsobem. Úkolem správního soudu je posoudit všechny individuální okolnosti konkrétního řešeného případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti či ulice do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně, pokud takovou námitku účastník řízení vznese (srov. opakovaně uváděný nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 253/2016 - 49). Nastíněný postup tak provozovatele loterií nezabavuje soudního přezkumu, pokud je dotčená vyhláška v konkrétní věci výrazem libovůle či diskriminačního přístupu obce. Správní soud má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat. Ostatně, v posuzované věci se městský soud a výše i kasační soud námitkou diskriminačního charakteru loterijní vyhlášky zevrubně zabývali, přičemž tuto neshledali.“ Zároveň platí, že při posuzování možných diskriminačních účinků obecně závazné vyhlášky „[v]ždy záleží na podobě žalobní argumentace a na tom, co žalobce či žalobkyně v žalobě tvrdí. Ostatně v případě diskriminace jde vždy o nerovnost ve vztahu k něčemu, závěr o nerovnosti předpokládá porovnání rozdílů a zvažování odůvodněnosti těchto rozdílů mezi dvěma srovnatelnými situacemi. Nikdy však soud nesmí vykročit z mantinelů, které mu konkrétní žaloba klade, a vyhledávat argumenty ve prospěch diskriminace místo žalobce.“ (Odstavec 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020-57).
90. Správní soudy ve shodě s Ústavním soudem setrvale judikují, že plošný zákaz loterií a podobných her na celém území obce je přípustný a obvykle nebývá ze své podstaty diskriminační, neboť je z něj zřejmý legitimní záměr obce – vymýtit provozování loterií z jejího území. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015-44, shledal, že „[m]ěsto Litomyšl přijetím obecně závazné vyhlášky využilo maximálně svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o úplném zákazu provozu loterií a jiných podobných her na svém území, a to bez výjimek. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným.“ V rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, doplnil, že „[p]lošný zákaz mezi jednotlivými provozovateli nerozlišuje přímo a obvykle ani svým dopadem (i když je zjevné, že dopady mohou být u různých subjektů různé a lze si dobře představit na první pohled nerozlišující regulaci, jež má ve svých důsledcích jasné cílené dopady, možná i tvůrcem regulace zamýšlené). Nikdo hrací automaty provozovat nemůže, a to ať již je před přijetím úpravy provozoval, nebo pokud by měl v úmyslu po jejím přijetí provoz zahájit. Skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je

důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium. Všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. V takovém případě princip rovnosti porušen není. O nerovnost by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by určitá skupina osob měla jiné podmínky než skupina jiná (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95). K tomu ovšem v případě plošného zákazu nedochází.“ Také v rozsudku č. j. 3 As 222/2019-49 z 29. 4. 2021 NSS připomněl, že „již v několika svých rozhodnutích dospěl k závěru, že plošný zákaz provozování loterií na území celé obce (či v případě územně členěných statutárních měst na území celé městské části) nemůže být svévolný ani diskriminační (srov. například rozsudky ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016 - 71, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015 - 44, či ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76).“

91. Naproti tomu je-li OZV koncipována tak, že označuje konkrétní místa, v nichž hrací přístroje provozovány do budoucna být mohou anebo naopak nemohou, požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41, nebo ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018-47). Takové důvody by měly být patrné již ze samotné OZV a jejích příloh, avšak je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, či ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017-76). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018-69, upřesnil, že „[t]yto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie a jiné podobné hry v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „spřátelených provozovatelů“.“
92. Obecně závazná vyhláška č. 12/2013 konkrétní důvody, pro které byla tato regulace přijata, neobsahuje. Důvody, pro které přistoupi město Jirkov k regulaci loterií a jiných podobných her na svém území, objasnilo město v odpovědi soudu ze dne 17. 8. 2023, k níž současně přiložilo podklady zastupitelstva města k rozhodování o předmětné obecně závazné vyhlášce. Z vyjádření města Jirkov ze dne 17. 8. 2023 vyplývá, že cílem přijetí OZV č. 12/2013 byla ochrana veřejného pořádku ve městě, omezení herní závislosti – gamblerství a s ním spojených negativních vlivů na postiženou osobu, osoby v jejím okolí, a snížení místní kriminality. Dále z vyjádření města a přiložených podkladů vyplynulo, že vymezením jednoho konkrétního místa k provozování loterií a jiných podobných her by se měla na jedné straně eliminovat snaha o otevírání nelegálních provozoven a na druhé straně by byl zajištěn i určitý finanční příjem města. Za tímto účelem, rovněž jako i za účelem předejít jakémukoliv zvýhodnění provozovatelů sázkových her, se město rozhodlo vypsát výběrové řízení na pronájem nebytových prostor v objektu na adrese Ervěnická č. p. 1031. Ze zápisu ze zasedání rady města vyplývá, že tento objekt je v majetku města a ve výběrovém řízení byly stanoveny konkrétní podmínky pro provozování loterií a jiných podobných her. Tím, že město rozhodlo o povolení her v objektu ve svém vlastnictví, demonstrovalo svou snahu vykonávat určitý dohled nad provozováním her.
93. Žalobce namítal rozpor OZV se zákonem a ústavním pořádkem, přičemž zejména zdůrazňoval, že OZV má diskriminační a neurčitý charakter. Žalobce byl přesvědčen, že jak OZV č. 8/2011 tak i OZV č. 12/2013 povoluje provozování loterií a jiných podobných

her na určitých místech, aniž by však takovouto volbu město vysvětlilo. Ve vyjádření ze dne 29. 11. 2023 žalobce uvedl, že důvody, které město Jirkov ve svém vyjádření k přijetí OZV uvedlo, jsou zcela obecné, obce je standardně uvádějí při regulaci hazardních her. Při stanovení konkrétního místa k provozování loterií a jiných podobných her přitom Rada města jako jediné kritérium použila skutečnost, že se jedná o budovu v majetku města. Samotný ekonomický zájem města na příjmech z pronájmu objektu, ovšem dle žalobce není objektivním a nediskriminačním kritériem pro výběr povolené adresy a zakládá diskriminaci ostatních majitelů nemovitostí a provozovatelů loterií. Na ústním jednání právní zástupkyně žalobce svou argumentaci podpořila poukazem na tvrzení města, že provozování sázkových her reguluje i s ohledem na okolní obce, zejména města Chomutov.

94. Soud s tímto hodnocením nesouhlasí. Město Jirkov deklarovalo legitimní cíl, jež vydáním OZV sledovalo. Soud již vyložil, že odůvodnění OZV a zvolená kritéria regulace nemusejí být nutně uvedena v obecně závazné vyhlášce, nýbrž obec je může doložit až v řízení před soudem. Nežádoucí průvodní jevy hazardních her, na které se obec odvolala, považuje judikatura za notoriety, a proto je obec nemusela zvláštním způsobem dokládat (srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011, odstavec 37: „*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.*“).
95. Soud má za to, že cílem OZV č. 12/2013 skutečně byla ochrana veřejného pořádku a snaha ochránit obyvatele obce před hráčskou závislostí a s ní spojených negativních vlivů na postiženou osobu a osoby v jejím okolí. Tomuto cíli korespondoval záměr obce povolit provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her pouze na jednom místě v obci. Z vyjádření města Jirkov a z přiložených podkladů rovněž vyplývá, že obec nechtěla zvýhodnit žádného z provozovatelů sázkových her a loterií, a proto přistoupila k vypsání výběrového řízení na pronájem objektu, ve kterém se obec chystala sázkové hry a loterie povolit. Ze Zápisu z jednání komise výběrového řízení ze dne 10. 6. 2014 vyplývá, že výběrového řízení se zúčastnilo celkem pět provozovatelů sázkových her, mezi nimi byl i žalobce. S ohledem na žalobcem učiněnou nejnižší nabídku, ovšem žalobce zcela logicky výběrové řízení nevyhrál. Soud dospěl k závěru, že důvod uváděný městem pro zařazení na seznam povolených míst jednoho konkrétního místa v majetku obce naplňuje požadavky výše uvedené judikatury na obhájení konkrétního zvoleného řešení. Soud má za to, že v daném případě nelze dovodit, že by na území obce byly povoleny pouze hry „sprátelených provozovatelů“. Obec zvolila takové řešení, které umožnilo všem zájemcům o provozování sázkových her a loterií zúčastnit se výběrového řízení na pronájem místa určeného k provozování sázkových her a loterií. Přičemž konkrétně zvolené řešení umožnilo obci jednak naplnit deklarovaný cíl ochrany veřejného pořádku a omezení hráčské závislosti, jednak kompenzovat ztrátu v příjmech města z omezení provozu sázkových her a loterií. Soud naopak pozitivně hodnotí rozhodnutí města situovat jednu povolenou provozovnu hazardních her do objektu, který má ve svém vlastnictví, jelikož

tímto kromě zajištění fiskálního přínosu do rozpočtu města taktéž projevilo svou snahu nad provozováním her vykonávat určitý dohled. Je pravdou, že město přijetí této OZV hodnotilo i s poukazem na stav regulace hazardních her v okolních obcích, zejména s ohledem na město Chomutov; soud však na tomto hodnotícím kritériu nespátřuje ničeho diskriminačního, naopak zcela zapadá do jednoznačně formulovaného schématu ochrany zájmů občanů města Jirkov před negativním vlivem hazardních her a ukazuje na rozhled a schopnost hodnotit riziko hazardních her v širších souvislostech, s přesahem hranic města, neboť zajisté na občany města dopadají i negativní vlivy z okolních obcí a město Chomutov je nejbližší položené větší město v okolí města Jirkov.

96. Soud shrnuje, že přezkoumal OZV č. 12/2013 a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích, a není tak ani důvod OZV neaplikovat dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy. Město Jirkov bylo zmocněno k vydání OZV již na základě § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích toto obecné ustanovení zákona o obcích toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město v OZV překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když povolilo provoz hazardních her pouze na jednom místě na území města. Soud se zabýval taktéž případnou diskriminační povahou OZV. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud konstatuje, že zvolení konkrétního objektu v majetku města umožnilo obci zajistit rovné podmínky pro všechny potenciální provozovatele sázkových her a loterií prostřednictvím vypsaného výběrového řízení. Soud tak neshledal, že by posuzovaná OZV č. 12/2013 byla diskriminační. Podmínky pro provozování hazardních her byly stanoveny na území města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Přičemž skutečnost, že město mělo zároveň příjem z pronájmu, není na překážku tomu, aby se na toto řešení nahlíželo jako na předně sledující deklarované cíle, tedy ochranu veřejného pořádku, omezení hráčské závislosti, předcházení vzniku nelegálních provozoven.
97. Soud nad rámec uvedeného dodává, že i regulace hazardních her v nové OZV č. 1/2021 města Jirkov plně vychází ze shora předestřené konceptu předchozích OZV; dokonce jejich regulaci ještě zpřísňuje, jelikož vylučuje provoz hazardních her na celém území města, s ohledem na zjištěné zásadní negativní důsledky provozu her na občany města.
98. Námitka žalobce ohledně nezákonnosti OZV a její diskriminační povahy není důvodná.

Rozpor s právem Evropské unie

99. Žalobce dále namítal rozpor použité právní úpravy se zásadami a principy unijního práva, zejména co se týče požadavků stanovených výkladem SDEU na stanovení objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií při regulaci provozování loterií a jiných podobných her.
100. Soud předně uvádí, že vnitrostátní soudy, ale i správní orgány mají v případě konfliktu mezi unijním právem a právem vnitrostátním povinnost neaplikovat vnitrostátní právo a dát přednost právu EU. To vyplývá ze zásady přednosti evropského práva. Z pohledu českého ústavního pořádku tato skutečnost vyplývá z čl. 10a Ústavy. Výjimkou by bylo,

pouze pokud by evropský předpis byl v rozporu s ústavním pořádkem (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.); a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (N 24/64 SbNU 237).

101. Podle článku 56 Smlouvy, podle následujících ustanovení 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.
102. Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 3. prosince 2020, C-311/19, BONVER WIN, na položenou předběžnou otázku odpověděl tak, že: *„Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“*
103. Soudní dvůr v odůvodnění rozsudku uvedl mimo jiné, že: *„[v] souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla de minimis do oblasti volného poskytování služeb.“*

27. 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.

28. 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 (...).

104. Městský soud konstatuje, že v projednávané věci žalobce neunesl důkazní břemeno ohledně tvrzení, že provozovnu žalobce navštěvovali občané jiného členského státu EU, které je nutno pokládat za příjemce služeb, když toto tvrzení nikterak soudu neosvědčil. Tzv. „unijní prvek“ tak v projednávané věci nebyl žalobcem prokázán, a proto soud již nepřistoupí k přezkumu právní úpravy regulující provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích její souladnosti s čl. 56 SFEU. Soud dodává, že tvrzení žalobce, kdy spatřoval unijní prvek v používání švédského software v provozovnách či v soustavě dceřiných a mateřské společnosti žalobce nebyla nikterak způsobilá shora definovaný „unijní prvek“ v dané věci potvrdit, natož jej prokázat. Námitku rozporu použité právní úpravy s právem Evropské unie tak soud shledal zcela nedůvodnou.

XI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

105. Lze tak uzavřít, že žaloba je nedůvodná, jelikož napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

106. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., přitom rozhodl i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Proto bylo rozhodnuto tak, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal dle § 60 odst. 7 s. ř. s.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 102 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. Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s.

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 20. března 2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu