



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: **BONVER WIN, a. s.**, IČO 25899651
sídlem Jungmannova 32/25, 110 00 Praha 1
zastoupen advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem
sídlem Pobřežní 394/12, 186 00 Praha 8

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 8. 9. 2014, č. j. MF-124784/2013/34-2901-RK,

takto:

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

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 jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 3. 12. 2013, č. j. MF-59941/2/2013/34 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný zrušil povolení žalobce k provozování 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“) prostřednictvím Centrálního loterního systému IVT BOSS MEDIA S TERMINÁLY SYNOT, model: SYNOT, výrobní číslo: 717080, na adrese Hostivice 452, 253 01 Hostivice (dále jen „loterijní povolení“ nebo „povolení“), a to podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu tvrzeného rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Hostivice č. 4/2011, o regulaci sázkových her, loterií a podobných her (dále jen „OZV“).
2. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo uvedlo, že zahájilo z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Hostivice ve věci loterijního povolení žalobce. Konstatovalo, že město Hostivice s účinností ode dne 1. 1. 2012 vydalo OZV, přičemž čl. 1 OZV zakazuje provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) a loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území města Hostivice. Ministerstvo proto přistoupilo ke zrušení loterijního povolení z důvodu jeho rozporu s OZV. Uvedlo, že 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. Dále s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, uvedlo, 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 těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Mělo za to, že zrušení Přejícného ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích a další související zákony, ve znění rozhodném (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“) představuje okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ministerstvo rovněž konstatovalo, že do jeho působnosti nespádá dozor nad obecně závaznými vyhláškami. Připomnělo, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice“). Konstatovalo, že se v rámci správního řízení řídí platnými a účinnými právními předpisy,

včetně naplnění základních zásad činnosti správních orgánů, a nepřísluší mu rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu dle směrnice.

3. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Ministr v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že § 46 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) 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 obecně závaznou vyhláškou 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. K rozkladové námitce týkající se postupu ministerstva podle § 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. Odmítl argument žalobce o přednosti aplikace přechodných ustanovení před § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Shrnul, že došlo k rozporu loteriijního povolení s OZV, a proto bylo zahájeno správní řízení, přičemž rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu s pravidlem rozhodování podle platného a účinného právního stavu.
4. Ministr dále k nezákonnosti OZV konstatoval, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra a že ministerstvo se řídí platnými a účinnými právními předpisy. K principu proporcionality uvedl, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, judikoval, že v případě, že by 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. Uzavřel, že je tedy nepochybné, že obecně závazná vyhláška představuje okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Konstatoval taktéž, že ani ministerstvu, ani ministru nepřísluší autoritativně posuzovat soulad jakéhokoliv právního předpisu s právem Evropské unie. Ministr dovodil faktickou a právní nemožnost posuzovat v rámci konkrétního správního řízení soulad § 50 odst. 4 zákona o loteriích a obecně závazných vyhlášek vydaných dle tohoto či jiného zákona s právem Evropské unie. Ministr nesouhlasil ani s tvrzením žalobce o protiústavnosti postupu ministerstva při rušení loteriijního povolení, přičemž zejména odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

II.

Obsah žaloby

5. 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 městu Hostivice 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.

6. 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 nabytí povolení v dobré víře. Jeho legitimní očekávání spočívalo v přesvědčení, že zákonem povolenou činnost bude moci provozovat až do konce platnosti povolení. Uvedl, že ministr i žalovaný rozhodli 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.
7. Poté uvedl, že i kdyby připustil, že postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích je možný, vylučuje použití § 43 odst. 1 zákona o loteriích skutečnost, že k tomuto ustanovení jako ustanovení obecnému existuje ustanovení speciální. Na daný případ totiž dopadá speciální úprava, kterou je čl. II. bodu 1 věta druhá zákona č. 300/2011 Sb. Toto speciální ustanovení stanoví, že povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaná před 1. 1. 2012 zanikají ve lhůtě stanovené v povolení, pokud dále není stanoveno jinak. Poté, co Ústavní soud zrušil ustanovení čl. II bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. nálezem ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, již žádné ustanovení zákona o loteriích zrušení povolení pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou nepřipouští. Žalobce dovedl, že tedy zcela odpadla možnost žalovaného změnit, resp. zrušit povolení v případě, že je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, neboť jiná ustanovení zákona o loteriích se na takové případy nevztahují a tuto možnost vůbec nepřipouštějí. Podle názoru žalobce tak žalovaný nemohl aplikovat § 43 odst. 1 zákona o loteriích a naopak měl aplikovat přechodná ustanovení čl. II zákona č. 300/2011 Sb. Povolení proto nebylo vůbec možné zrušit podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu rozporu s OZV.
8. Žalobce dále uvedl, že nález Ústavního soudu, resp. zrušení přechodných ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. nelze považovat za okolnost ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích; stejně tak nemůže okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích představovat obecně závazná vyhláška ani jakýkoliv jiný právní předpis. Měl za to, že touto okolností nemůže být skutečnost, která nastane mimo vztah účastníků daného správního řízení. Nálezy Ústavního soudu jsou výsledkem rozhodovací činnosti Ústavního soudu a v rozsahu, ve kterém ruší právní předpisy, jsou součástí právního řádu České republiky, a nikoli blíže nespecifikovanou okolností, jejíž vznik či existenci předpokládá § 43 odst. 1 zákona o loteriích; stejně tak je součástí právního řádu i OZV. Pokud by se § 43 odst. 1 zákona o loteriích měl vztahovat i na rozpor povolení s právními předpisy, muselo by to být v tomto ustanovení výslovně uvedeno. Žalobce dále uvedl, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích je sankčním ustanovením a vztahuje se na případy, v nichž by žalobce porušil nějakou svou zákonnou povinnost. V daném případě se však žalobce ničeho nedopustil.
9. Žalobce rovněž namítal vady v procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a přijetí OZV. Uvedl, že vady procesu, ve kterém byl zákon č. 300/2011 Sb. přijat, způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům, tj. i vůči žalobci. Shodné námitky vztáhnul i na OZV, která byla přijata na základě tohoto zákona.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

10. Dále namítal, že OZV je nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem. Byl přesvědčen, že OZV je v rozporu s principem proporcionality a rovněž tak se zásadami práva EU. Konkrétně uvedl, že OZV stanoví plošný zákaz provozování herních zařízení. Takový plošný zákaz však měl za protiústavní, neboť nerespektuje princip proporcionality. Dodal, že navíc ani není zřejmé, co konkrétně město Hostivice k plošnému zakazu vedlo, neboť cíl regulace provozu loterií a jiných podobných her není v OZV vyjádřen. Žalobce namítal, že toto omezení představuje neodůvodněný zásah do svobody podnikání provozovatelů loterií a jiných podobných her, který město Hostivice nijak nezodůvodnilo. Poukázal také na tzv. test čtyř kroků, s tím, že v případě OZV podle žalobce zjevně nejsou splněny požadavky, aby omezení stanovená obecně závaznými vyhláškami byla rozumná, přiměřená a nediskriminační.
11. Žalobce také namítal, že OZV je v rozporu se soutěžním právem. V této souvislosti zejména poukazoval na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií obcemi ze dne 1. 9. 2014. Namítal, že v daném případě nebyla pravidla regulace zavedená OZV předem známá a nejsou přezkoumatelná, jelikož chybí jejich objektivní odůvodnění. Uzavřel, že postup obce při vydávání OZV a OZV samotná je v rozporu se zákonem.
12. Z uvedených důvodů proto žalobce žádal soud, aby posoudil soulad OZV se zákonem a aby rozhodl, že pro rozpor OZV se zákonem k ní v tomto řízení soud nebude přihlížet.
13. Žalobce také namítal rozpor regulace loterií s právem Evropské unie. Uvedl, že rozpor způsobu regulace loterií i samotné OZV s právem EU, jakož i judikaturou SDEU vyplývá především z absence transparentnosti právní regulace loterií, absence přechodného období, absence odůvodnění zákazů a omezení a z absence nezbytnosti a přiměřenosti omezení volného pohybu služeb. Žalobce proto žádal soud, aby posoudil soulad OZV se zákonem a právem EU a aby rozhodl, že pro rozpor OZV se zákonem a s právem EU k ní soud nebude v tomto řízení přihlížet. Navrhl také, aby soud nepřihlížel ani k těm ustanovením zákona o loteriích, která jsou v rozporu s právem EU; dovolával se přitom aplikační přednosti práva EU.
14. Závěrem žalobce namítal, že ministr neprovedl důkazy nutné ke zjištění stavu věci a v rozhodnutí o rozkladu se nevypořádal se všemi argumenty žalobce. Uvedl, že se ministr ztotožnil s názorem ministerstva, že ke zjištění skutečného stavu věci nebylo třeba provést žádný z žalobcem navržených důkazů. Žalobce však trval na tom, že jím navržené důkazy jsou nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. Rovněž tak namítal, že správní orgány vůbec nezohlednily princip proporcionality a nevypořádaly se s tvrzeními žalobce týkajícími se újmy, kterou může utrpět v důsledku zrušení povolení. Ministr se v žalobou napadeném rozhodnutí dále nevypořádal ani s dalšími argumenty žalobce, například s argumenty týkajícími se nedodržení notificačního procesu podle směrnice při přijetí zákona č. 300/2011 Sb., dále s jeho návrhem, aby ministr podal Ministerstvu vnitra podnět k zahájení řízení podle Hlavy VI., díl I zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o obcích“), či s možnými důsledky zrušení povolení pro žalobce. Žalobce namítal, že neprovedením navržených důkazů a nevypořádáním se se všemi argumenty a návrhy žalobce bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, a že ministr jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu. Dovodil, že napadené rozhodnutí je v tomto směru nepřezkoumatelné.

15. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 11. 2014 konstatoval, že ministerstvo přistoupilo ke zrušení loterijního 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. Dále žalovaný ve vyjádření k žalobě především odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
17. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by v řízení došlo k žalobcem tvrzeným procesním vadám. K namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít zejména proto, že ve věci nebyla doplněna žádná relevantní skutečnost, informace důležitá pro správní řízení nebo důkazní prostředek, ke kterému by žalovaný při rozhodování věci přihlížel, a proto nebyl dán žádný důvod k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, který již byl v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu uplatněn.
18. Žalovaný vyjádřil taktéž důrazný nesouhlas s tím, že by při rušení povolení postupoval protiústavně. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a na § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uvedl, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.
19. Zopakoval, že v případě Přechodných ustanovení nelze hovořit o speciální úpravě. Uvedl, že zrušení bodu 4. Přechodného ustanovení představuje okolnost podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích; tu je však nutné vykládat z obsahového hlediska tak, že došlo ke zrušení tzv. ochranné lhůty a obecně závazná vyhláška se stala aplikovatelná ihned. Došlo tedy k rozporu loterijního povolení s OZV, a proto bylo zahájeno správní řízení. 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. Upozornil, že ke zrušení loterijního povolení pro rozpor s OZV došlo v době po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Zrušením loterijních povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu. Dodal, že aplikace OZV na dříve vydaná povolení je postupem, který plně odpovídá zákonu o loteriích a rovněž je v souladu s ústavním pořádkem.
20. Žalovaný dále uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu podle směrnice. 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. Ke stanovisku ÚOHS podotkl, že při rozhodování vychází z platných a účinných obecně závazných vyhlášek. Konstatoval rovněž, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami spadá do působnosti Ministerstva vnitra, jež je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. K vytýkané nesystematičnosti a nesoudržnosti právní úpravy a

tvrzenému rozporu s judikaturou SDEU uvedl, že jsou to zejména obce, které nejtíživěji pociťují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her. Rozdílnou úpravu na místní úrovni, která zohledňuje místní poměry za účelem zabezpečení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a dalších celospolečenských zájmů, však nelze považovat za rozpornou s právem EU i s ohledem na centralizovaný dozor nad obsahem obecně závazných vyhlášek prováděný Ministerstvem vnitra. Zdůraznil, že pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, je otázkou místního pořádku a spadá do samostatné působnosti obcí.

23. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.

IV.

Další podání žalobce a žalovaného

24. V podání ze dne 2. 2. 2015 žalobce rozvinul žalobní bod týkající se rozporu regulace loterií s právem 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 officio*. 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.
25. Také v podání ze dne 2. 10. 2015 žalobce dopodrobna zdůvodnil rozpor regulace loterií s právem EU a povinnost žalovaného přednostně aplikovat právo EU, a to v návaznosti na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, č. j. C-98/14 (dále jen „Berlington“). Popsal také existenci unijního prvku v dané věci. Uvedl, že část klientely, která prostory se sázkovými zařízeními žalobce navštěvovala, byli příslušníci z jiných členských států EU, kteří sázková zařízení aktivně využívali, a žalobce tedy těmito příslušníkům z jiných členských států poskytoval služby ve smyslu čl. 56 SFEU. V této souvislosti soudu předložil čestné prohlášení osoby odpovědné za chod a obsluhu sázkových zařízení a každodenně komunikující s návštěvníky prostor; tato osoba zjistila, že někteří z návštěvníků byli občany EU z průkazů totožnosti předložených při kontrole zletilosti. 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 22. 10. 2015 žalovaný k odkazu žalobce na rozhodnutí Berlington uvedl, že česká právní úprava je odlišná od úpravy maďarské, která byla předmětem přezkumu ze strany SDEU. Měl za to, že režim rušení vydaných povolení je podle českých právních norem zcela odlišný a že předmětné rozhodnutí nelze mechanicky aplikovat. Nesouhlasil s tvrzením žalobce, že dotčená právní úprava omezuje provozování loterií nepřiměřeně a představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Unie. Uvedl, že volný pohyb služeb je možné omezit z důvodů vymezených čl. 51 a 52 SFEU, mezi které patří např. veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejné zdraví, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního

očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud. Nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že ministerstvo je povinno neaplikovat právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem. Konstatoval také, že žalobce neprokázal rozpor českého práva s právem unijním. Zopakoval, že není příslušný posuzovat rozpor ustanovení zákona o loteriích s právem EU. Co do aplikovatelnosti práva EU odkázal na podrobné objasnění problematiky, které poskytl Nejvyšší správní soud v rozsudcích 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.

27. V podání ze dne 8. 12. 2015 žalobce navrhl položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Na tento návrh žalovaný reagoval dne 10. 12. 2015.
28. V podání ze dne 3. 5. 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 statutárního města Brna č. 18/2011 a města Varnsdorfu č. 4/2012 jsou nezákonné. Žalobce konstatoval, že závěry uvedené v odkazovaném rozsudku by měly být aplikovány i v nyní projednávané věci.
29. V reakci na to žalovaný v podání ze dne 10. 7. 2017 uvedl, že z OZV vyplývá, že město Hostivice přistoupilo k zákazu provozování loterií a jiných podobných her na celém svém území. Upozornil na skutečnost, že obecně závaznými vyhláškami, kterými byl zakázán provoz loterií a jiných podobných her na celém území obce, se Městský soud v Praze již zabýval, a odkázal např. na rozsudky ze dne 12. 4. 2017, č. j. 10 Af 82/2014-118, ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 Af 8/2015-80, či ze dne 20. 4. 2017, č. j. 11 Af 56/2015-61. Poukázal na to, že v těchto případech soud žaloby v celém rozsahu jako nedůvodné zamítl. Měl za to, že ani v nyní projednávané věci není důvod se odchylovat od závěru soudu o nediskriminačním charakteru OZV obsahující celoplošný zákaz. Dále uvedl, že žalobce tvrzení soudu obsažená v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/2014, vytrhává z kontextu; nadto se 10. senát tohoto soudu tímto rozsudkem zásadním způsobem odchýlil od dosavadní rozhodovací praxe nejen Ústavního soudu, ale i Nejvyššího správního soudu a ostatních senátů Městského soudu v Praze.
30. V podání ze dne 4. 9. 2017 žalobce uvedl, že předpokladem, aby soud mohl OZV aplikovat, je splnění dvou požadavků, a to že daná obec plošný zákaz provozování loterií musí opírat o racionální důvody a že musí stanovit přechodné období nebo systém přiměřených náhrad. Podle žalobce nebylo splnění těchto kritérií prokázáno. Navrhl, aby soud vyzval město Hostivice, aby písemně odůvodnilo způsob regulace loterií na svém území, a aby za stejným účelem soud předvolal jako svědky zástupce města Hostivice, kteří se na přijetí OZV podíleli. Dále uvedl, že soud je povinen posoudit nejen zákonnost OZV, nýbrž i ověřit, že úprava zákona o loteriích ve spojení s OZV splňuje požadavky vyplývající ze zásady proporcionality.
31. Ve vyjádření ze dne 14. 9. 2017 žalovaný odmítl argumentaci žalobce týkající se neaplikovatelnosti OZV z důvodu absence legisvakantní lhůty. Poukázal na to, že OZV byla na úřední desce vyvěšena dne 12. 12. 2011, účinnosti nabyla dne 1. 1. 2012, k dřívější účinnosti tedy přistoupeno ani nebylo; správní řízení nadto bylo zahájeno až dne 22. 5. 2013, žalobce tedy měl dostatek času, aby se mohl na novou právní úpravu připravit. Rovněž tak žalovaný nesouhlasil s tím, že by OZV musela být podrobena notifikačnímu procesu. Zopakoval, že se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že dotčená právní úprava představuje omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu Unie.

32. V podání ze dne 28. 4. 2021 žalobce odkázal na rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 2020, ve věci C-311/19 (dále jen „Bonver Win“). Dovodil, že je zřejmé, že i v nyní posuzované věci se má aplikovat právo EU, a to konkrétně čl. 56 SFEU. Uvedl, že doložil a prokázal existenci unijního prvku, a to čestným prohlášením svědka, který byl jako osoba působící na pozici regionálního manažera žalobce v pravidelném styku s provozovateli zajišťujícími obsluhu sázkových zařízení a zároveň i navštěvoval jednotlivé prostory, v nichž byla sázková zařízení umístěna. Podotkl, že i kdyby existenci unijního prvku netvrdil a nedoložil, je povinností soudu zkoumat, zda se v daném případě právo EU aplikuje. Dále znovu upozornil, že jelikož se v projednávaném případě aplikuje právo EU, musejí být opatření přijatá ČR v souvislosti s omezením provozování loterií na jejím území přiměřená, jinak jsou v rozporu s právem EU. Dle rozhodnutí Berlington musí právní předpisy omezující volný pohyb služeb (loterií) kumulativně splňovat tato kritéria: sledovat skutečné cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, sledovat takové cíle koherentním a systematickým způsobem a splňovat požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva vlastnictví. Regulace loterií v ČR však podle žalobce legitimní cíle nesleduje, resp. skutečné sledování legitimních cílů není prostřednictvím zákona o loteriích vyžadováno, zaručeno ani kontrolováno. Dodal, že jelikož existují důvodné pochybnosti o tom, zda regulace loterií v ČR skutečně sleduje legitimní cíle, je soud dle práva EU povinen tuto otázku zkoumat a posoudit. Nadto způsob regulace loterií v ČR nezajišťuje systematické a koherentní sledování cílů, jelikož nestanoví žádná pravidla, mantinely ani další požadavky na regulaci loterií prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Regulaci loterií založenou zejména § 50 odst. 4 zákona o loteriích tak měl za rozpornou s právem EU. Závěrem uvedl, že regulace loterií prostřednictvím zákona o loteriích je v rozporu se základními zásadami práva EU, zejména s principem právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, a je tedy nepřiměřená. Je tomu tak proto, že legitimní očekávání žalobce dle práva EU vzniklo a trvalo, regulace loterií prostřednictvím jednotlivých obecně závazných vyhlášek je nepředvídatelná, zákon o loteriích ani OZV nestanovují žádné přechodné období (natož dostatečně dlouhé) a nestanovují ani systém přiměřených náhrad za zásah do legitimního očekávání.
33. Žalovaný v podání ze dne 4. 5. 2021 konstatoval, že do rozhodnutí 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 2. 10. 2015, 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.

V.

Vyjádření obce

34. Město Hostivice ve vyjádření ze dne 28. 4. 2021 k výzvě soudu sdělilo důvody, které jej vedly k přijetí OZV. Město uvedlo, z jakých důvodů přistoupilo k regulaci sázkových her, loterií a jiných podobných her v návaznosti na přijetí zákona č. 300/2011 Sb. Město přijalo OZV, kterou byly vymezené sázkové hry, loterie a podobné hry zakázány na celém území města. Vysvětlilo, že přijatá regulace tedy nevymezuje žádné konkrétní místo, na němž by bylo možné vymezené sázkové hry, loterie a podobné hry provozovat, a tudíž v důsledku přijetí OZV nedošlo ke zvýhodnění žádného podnikatelského subjektu. Jinými slovy, přijatá regulace přistupuje stejně ke všem podnikatelům provozujícím tyto sázkové hry, loterie a podobné hry, bez ohledu na technologii, kterou používají. Město proto nepovažovalo námitku žalobce, že je přijatá regulace diskriminační, za důvodnou. Dále k argumentaci žalobce tzv. testem čtyř kroků ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, konstatovalo, že OZV bezezbytku naplňuje požadavky kladené na obecně závaznou vyhlášku judikaturou Ústavního soudu. Uvedlo rovněž, že regulace možnosti provozování vymezených sázkových her, loterií a podobných her je racionální krok směrem ke zlepšení záležitostí místního pořádku, neboť je tento druh podnikání obecně spojen s negativními externalitami v podobě rizika vzniku závislosti na hazardních hrách, kriminalitě a narušování veřejného pořádku, a je tudíž rozumným politickým rozhodnutím zastupitelstva obce tyto činnosti na území obce zakázat. Závěrem město podotklo, že argumentace žalobce právním názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle ní není přílehlavá, neboť zde soud řešil ústavní konformitu vymezení jednoho místa, kde je možné provozovat sázkové hry, loterie a podobné hry. Město se plně ztotožnilo s argumentací žalovaného a nepovažovalo žalobu za důvodnou.

VI.

První jednání ve věci

35. Na ústním jednání konaném dne 22. 11. 2021 právní zástupce žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích ve věci. Právní zástupce žalobce odkázal na žalobu a další vyjádření zasláná soudu v dané věci; akcentoval přitom judikaturní posun v rámci posuzování souladu OZV s evropským právem a náhled na otázku existence unijního prvku; na podporu své argumentace odkázal zejména na aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 – 37.
36. Žalovaný taktéž ve věci odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a svá vyjádření ve věci, zejména upozornil na poslední vyjádření ve věci ze dne 4. 5. 2021, v němž reagoval na aktuální judikaturní zvrat a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021 – 30, dle kterého 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.

37. Soud na ústním jednání přečetl k důkazu vyjádření Města Hostivice ze dne 28. 4. 2021 (viz bod 34. tohoto rozsudku) současně se zněním OZV. Soud ve věci pro nadbytečnost nepřistoupil k provedení dalších žalobcem navrhovaným důkazům, za účelem prokázání jeho tvrzení o existenci unijního prvku v dané věci, jelikož s odkazem na aktuální judikaturu správních soudů vysvětlil zastávaný právní názor v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021 – 37. Taktéž soud pro nadbytečnost neprovedl k důkazu výslechy svědků (starosty a místostarosty města Hostivice) navržené žalobcem k prokázání důvodů, jež vedly město k přijetí OZV, neboť předmětné důvody byly jasným a určitým způsobem soudu sděleny v písemném vyjádření města. Právní zástupce žalobce ani žalovaný neměli vůči čteným listinám ani vůči provedení dokazování ze strany soudu žádných námitek; pouze z procesní opatrnosti právní zástupce žalobce setrval na návrhu provést k důkazu čestné prohlášení příslušné osoby.

VII.

První rozhodnutí MS a zrušující rozsudek NSS

38. Soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2021, č. j. 5 Af 71/2014 – 192 zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl mimo jiné k závěru, že v posuzované věci žalobce již v rozkladu a v jeho doplnění ze dne 20. 1. 2014 konkrétně namítal rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU, přičemž žalovaný se k němu, veden nesprávným názorem, odmítl vyjádřit. Vzhledem k tomuto závěru městský soud neposuzoval sám otázku přítomnosti unijního prvku ani otázku souladu obecně závazné vyhlášky s čl. 56 Smlouvy o fungování EU, nýbrž uložil žalovanému zvážit dopad práva EU na věc, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*.
39. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 As 405/2021 - 23 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobce ve správním řízení uplatnil pouze obecnou argumentaci o rozporu právní úpravy se zásadami unijního práva, nikoliv konkrétně s čl. 56 SFEU. Žalobce ve správním řízení netvrdil existenci unijního prvku, a tudíž ani nenavrhoval důkazy k prokázání takového tvrzení, s tím žalobce přišel až v řízení před soudem. Městský soud tak měl posoudit, zda je ve věci přítomen unijní prvek a za tímto účelem provést řádné dokazování. Pokud se přítomnost unijního prvku prokáže, pak má městský soud rovněž posoudit, zda lze omezení volného pohybu služeb na vnitřním trhu EU ve smyslu čl. 56 SFEU ospravedlnit v souladu s kritérii, které stanovil Soudní dvůr mimo jiné v rozsudku *Berlington Hungary*.
40. V dalším řízení je městský soud zavázán právními názory Nejvyššího správního soudu uvedenými v jeho rozsudku.
41. Žalovaný v podání ze dne 17. 1. 2024 v návaznosti na zrušující rozsudek NSS uvedl, že žalobce je povinen nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je povinen rovněž náležitě prokázat. Žalovaný měl za to, že žalobce dostatečným způsobem neprokázal poskytování služeb zahraničním klientům, a tedy ani

existenci unijního prvku, proto v daném případě nelze aplikovat čl. 56 SFEU. I pokud by soud dospěl k závěru, že v tomto konkrétním případě je nutno aplikovat čl. 56 SFEU, pak má žalovaný za to, že předmětná obecně závazná vyhláška je plně v souladu s právem EU.

VIII.

Druhé jednání ve věci

42. Dne 20. 3. 2024 se ve věci konalo druhé ústní jednání. Účastníci setrvali na svých stanoviscích prezentovaných již ve svých písemných podáních. Žalobce akcentoval, že ve věci osvědčil existenci unijního prvku, a to doloženým čestným prohlášením osoby, která obsluhovala sázková zařízení. Taktéž upozornil na to, že v dané věci žalobci nebylo poskytnuto přechodné období, během něhož by měl časový prostor přizpůsobit se nově vydané OZV. Navíc v současné době žalovaný doporučuje, aby OZV obsahovala ustanovení o přechodném období, v nyní posuzované OZV však žádné přechodné období nebylo uvedeno. Žalovaný byl naopak přesvědčen, že v dané věci nebyla existence unijního prvku osvědčena. K výtce absence ustanovení o přechodném období v OZV konstatoval, že byť toto není jejím obsahem, je nutno si uvědomit, že samotným vydáním OZV nemůže dojít ke zrušení povolení k provozování sázkových her, tudíž se zde otevírá dostatečný časový prostor představovaný správním řízením, v němž je právě řešena otázka zrušení dotčených povolení. Na podporu svého názoru odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2024 sp. zn. III. ÚS 125/2024.
43. Soud provedl důkaz čestným prohlášením osoby zajišťující obsluhu sázkových zařízení pana V. J. ze dne 24. 9. 2015, který uvedl, že provozovnu pravidelně navštěvovaly osoby pocházející ze států Evropské unie, které se účastnily her na sázkových zařízeních. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz svědeckým výsledkem, jímž měl být prokázán evropský prvek, neboť dospěl k závěru, že již čestným prohlášením bylo prokázáno, že provozovnu žalobce navštěvovali i občané z jiných států EU. Taktéž soud k důkazu přečetl výtisk z webových stránek města Hostivice ze dne 20. 3. 2024, kde jsou zveřejněna aktuální znění účinných právních předpisů vydaných městem, mezi nimiž je uvedena i OZV č. 4/2011, o regulaci sázkových her, loterií a podobných her.

IX.

Posouzení žaloby

44. 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.“)].
45. Žaloba není důvodná.
46. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
47. 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.*“
48. 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*

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“

49. Město Hostivice v OZV s účinností ode dne 1. 1. 2012 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 „[j]e na území města Hostivice zakázáno.“
50. 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).

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

51. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Soud k tomu předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost zjistit obsah nebo důvody, pro které bylo rozhodnutí vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74).
52. Soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí je srozumitelné, jsou v něm obsaženy právní úvahy, na jejichž základě ministr posoudil otázky stěžejní pro toto specifické správní řízení, a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Uvedené je v souladu s konstantní judikaturou, podle které musí být z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 31. 3. 2004, č. j. 4 As 19/2014-35, a v neposlední řadě na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23). Soud má za to, že ministr těmto povinnostem dostál. Soud dodává, že správní orgány nemají povinnost detailně vypořádávat každou dílčí námitku či tvrzení, resp. jak je uvedeno v bodě [9] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36, správní orgány „[n]emají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví

vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná. (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).“

53. Soud nadto nesouhlasí s názorem žalobce, že se ministr ve svém rozhodnutí nevypořádal s jeho (v žalobě vyjmenovanými) argumenty. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že prvostupňové správní rozhodnutí a žalobou napadené rozhodnutí tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Ministr na uvedené rozkladové námitky a (jiné) argumenty žalobce srozumitelně reagoval a zaujal k nim své stanovisko s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí (zejm. str. 6 až 9 žalobou napadeného rozhodnutí, případně též str. 4 až 5 prvostupňového rozhodnutí). Skutečnost, že je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, dosvědčuje ostatně podrobná žalobní argumentace, která rozporuje závěry správních orgánů. Pro úplnost soud uvádí, že odlišný náhled žalobce na vypořádání rozkladové námitky či jiného návrhu ještě neznamená, že se takovou námitkou správní orgán dostatečně nezabýval a nevypořádal se s argumenty žalobce. Uvedené lze vztáhnout i k námitce, že nebyly provedeny důkazy, které navrhl žalobce.
54. Soud uzavírá, že v žalobou napadeném rozhodnutí nepřezkoumatelnost ve výše uvedeném smyslu neshledal.

Vady správního řízení

55. 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 Hostivice.
56. 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).

57. 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.
58. V nyní projednávané věci žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení ze dne 17. 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 Hostivice coby dotčenému orgánu ve 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 5. 6. 2013 o prodloužení lhůty k podání vyjádření. Žalovaný žádosti žalobce usnesením ze dne 13. 6. 2013 vyhověl a prodloužil mu lhůtu o 21 dnů od doručení tohoto usnesení. Mezitím bylo žalovanému doručeno vyjádření města Hostivice ze dne 29. 5. 2013, jež obsahovalo toliko žalobci známé údaje o regulaci loterií na území obce prostřednictvím OZV (obec toliko uvedla, že zastupitelstvo města Hostivice schválilo dne 12. 12. 2011 vydání OZV; OZV nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012 a byla žalovanému řádně zaslána; k žádným jiným úpravám na tomto úseku v uplynulém období nedošlo). Žalobce žalovanému zaslal své vyjádření ze dne 12. 7. 2013, které následně před vydáním rozhodnutí ještě doplnil podáním ze dne 8. 8. 2013. Žalobce rovněž využil svého práva nahlédnout do spisu.
59. 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 – výjimkou jsou podání žalobce, která mu však musela být známa. Stanovisko města Hostivice ze dne 29. 5. 2013 neobsahuje žádné skutečnosti, které by nebyly žalobci známy. Dne 13. 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.
60. 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]amít-li žalobce v posuzované

věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námitky 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 Azs 284/2018-28, nebo ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018-116.

61. Soud dodává, že výše uvedené platí rovněž ohledně seznámení s obsahem správního spisu před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. V řízení o rozkladu ministr žádné nové podklady neopatřoval, jsou v něm zahrnuty pouze dokumenty, které k věci zaslal žalobce. Žalobci tedy nemohla vzniknout žádná újma, pokud nebyl vyzván k tomu, aby se s jeho obsahem před vydáním rozhodnutí seznámil.

62. Soud proto žalobní námitku neshledal důvodnou.

Aplikace § 43 zákona o loteriích

63. Žalobce namítal, že žalovaný postupoval při aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu s ústavními principy a v rozporu se zákonem.

64. 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. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

65. 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.*“

66. 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.

67. Ani Přechodné ustanovení čl. II bodu 1 věta druhá zákona č. 300/2011 Sb. nemůže vylučovat použití § 43 zákona o loteriích. Přechodné 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 přechodné ustanovení odkazuje. Nelze tak přisvědčit žalobci, že přechodné ustanovení použití § 43 zákona o loteriích vylučuje. Naopak, přechodné ustanovení s citovaným § 43 přímo počítá. Jiný výklad by měl za následek, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích by byl zcela nepoužitelný. 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.
68. 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 obvyčejným 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 byť jen dočasně, avšak po dobu nikoliv nevýznamnou, vylučuje (suspenduje), jedná se o zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu.*“
69. Z výše uvedeného je zřejmé, že § 43 odst. 1 zákona o loteriích není sankčním ustanovením, jak žalobce tvrdí, a že 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.
70. 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 nepřípustnou nepravou retroaktivitu. Nejvyšší správní soud v odůvodnění uvedl, že „*[j]e zřejmé, že o nepřípustnou nepravou retroaktivitu jít nemůže. Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. 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 nálezové 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.“

71. 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.
72. 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. nálezy 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 spojeno 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 správní praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“
73. 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 zasazeno do jeho právní sféry.
74. K tvrzení žalobce o porušení jeho dobré víry, principu proporcionality a újmě 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 vyhlášení odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezy sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).“ 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 vyhlášení odporující povolení, přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv žalobce.

75. 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 samosprávních celků na regulaci hazardu nad ochranou vlastnického práva žalobce a nad jeho právem podnikat.
76. 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 zákonost 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.
77. 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.

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

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

79. 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]ravomoc 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 nečiní sporným ani žalovaný. To však neznamená, že musí být takto posuzován jako celek.“
80. 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.
81. 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 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).“ 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.

82. Soud proto ani tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.

Nezákonnost OZV

83. Žalobce dále namítal, že OZV je nezákonná a v rozporu s ústavním pořádkem.
84. 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.
85. 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.
86. 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.*“
87. 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).
88. 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 vznesl (srov. opakovaně*

uváděný nálezn 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 námítkou 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 zvážení 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).

89. 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 nálezn 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).“
90. 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. nález 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“.“

91. Soud uvádí, že tím, že Město Hostivice přistoupilo v OZV k plošnému zákazu provozování dotčených sázkových her, byl již z podstaty věci vyloučen diskriminační charakter OZV, jelikož město nerozlišovalo mezi jednotlivými provozovateli heren přímo ani dopadem; všichni dotčení provozovatelé heren mají tak na základě OZV nastavené stejné podmínky, nelze proto rozhodně dospět k závěru o porušení principu rovnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46).
92. Navíc Město Hostivice v řízení před soudem zcela jasným a určitým způsobem vyložilo, že k omezení hazardních her přistoupilo v zájmu zabezpečení veřejného pořádku. Obecným cílem regulace bylo zlepšení záležitostí místního pořádku omezením podnikání, které je spojeno s negativními externalitami v podobě rizika vzniku závislosti na hazardních hrách, kriminalitě a narušování veřejného pořádku. Město taktéž uvedlo, že regulace nevymezuje žádné konkrétní místo, na němž by byly vymezené sázkové hry, loterie a podobné hry umožněny, tudíž nedošlo ke zvýhodnění žádného podnikatelského subjektu.
93. Žalobce namítal rozpor OZV se zákonem a ústavním pořádkem jen stručným a krajně obecným způsobem, přičemž zejména zdůrazňoval, že plošný zákaz nerespektuje princip proporcionality. Namítal, že cíl regulace není v OZV vyjádřen, že se jedná o neodůvodněný a nepřiměřený zásah do svobody podnikání žalobce a že OZV je nerozumná, nepřiměřená a diskriminační.
94. S tímto hodnocením soud nesouhlasí. Město Hostivice deklarovalo legitimní cíl, jež vydáním OZV sledovalo. Soud již vyložil, že odůvodnění OZV a zvolená kritéria regulace nemusejí být nutně zveřejněna předem, 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. Vyjádření obce v řízení před soudem tedy sice bylo poměrně stručné, avšak zcela dostatečné. Žalobce přitom namítal, že je OZV diskriminační, avšak neuvedl, v čem tuto diskriminaci spatřuje, ani nepředestřel konkrétní skutečnosti, ze kterých by bylo možné takový závěr dovodit. Z jeho tvrzení nelze vysledovat konkrétní skutkové úvahy dokládající závěr, že se OZV vůči němu uplatňuje neodůvodněně jiným způsobem než vůči subjektům ve srovnatelném postavení (srov. bod [29] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-5).
95. Soud shrnuje, že přezkoumal OZV 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 Hostivice 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 zakázalo provoz hazardních her na celém území města. Stručně řečeno, obsah OZV spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel OZV přitom vyplývá již z jejího obsahu, nadto byl legitimní cíl obcí řádně doložen v průběhu řízení před soudem. Soud vzal rovněž ve zřetel skutečnost, že možnost obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobevována Ústavním soudem. 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 opakuje, že posuzovaná OZV zakazuje provozování loterií a jiných podobných her na celém území města. Soud tak neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Podmínky pro provozování hazardních her jsou stanoveny na území města ve vztahu ke všem subjektům stejně.

96. Podle stanoviska soudu je OZV na základě výše provedeného testu čtyř kroků v souladu se zákonem a ústavním pořádkem. Soud neshledal OZV neproporcionální a vůči žalobci diskriminační; podle přesvědčení soudu OZV rovněž sleduje legitimní cíl. Námitky žalobce proto nejsou důvodné.
97. Pro úplnost soud dodává, že pokud žalobce odkazoval na stanovisko ÚOHS, tak je třeba zdůraznit, že stanovisko ÚOHS nemá závazný charakter (ve smyslu § 19a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže). Nadto tímto stanoviskem ÚOHS pouze obecně vyzval obce, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a nikterak nekonstatoval rozpor konkrétní obecně závazné vyhlášky, která reguluje provozování loterií a jiných podobných her, se soutěžním právem. Soud k tomu poukazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017-141, který k obdobné námitce uvedl „[K] námitce žalobkyně, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v řízení podle § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, dovodil, že vyhláška města Bílina je diskriminační, NSS konstatuje, že uvedené pro projednávanou věc není relevantní. „Řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže a podle zákona o loteriích jsou odlišná a na sobě nezávislá (viz k tomu podrobněji rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 2 As 35/2018-51, bod 30)“. Opodstatněná tedy není ani námitka rozporu OZV se soutěžním právem.
98. Soud konstatuje, že námitka žalobce týkající se rozporu OZV s právem EU a jeho zásadami bude následně zohledněna v závěrech soudu stran porušení práva EU.

Rozpor s právem Evropské unie

99. Žalobce dále namítal rozpor použité právní úpravy s čl. 56 SFEU, resp. žalobce tvrdil rozpor žalobou napadeného rozhodnutí s právem a zásadami EU.
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. Z žádného ustanovení ústavního pořádku nevyplývá, že by právem EU byl vázán pouze soud. Čl. 95 odst. 1 Ústavy se týká pouze mezinárodních smluv a rozporu s ústavním pořádkem. Neplatí tedy na předpisy práva EU. S těmito je nutno zacházet jako s právem vnitrostátním, s tím, že při rozporu se zákony a podzákonými právními předpisy má přednost předpis práva EU. Tento názor zastává i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33, bod 42 Nejvyšší správní soud uvedl: „[v] případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se vdané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU. Pokud dospěje k závěru, že v souladu s právem EU není, v rozsahu, v němž je s ním v rozporu, vyhlášku neaplikuje a přednostně aplikuje právo EU. Každý orgán členského státu je totiž oprávněn a povinen učinit si úsudek o tom, zda pravidlo vnitrostátního práva, jež má být na konkrétní věc použito, je v souladu s relevantním přímo vnitrostátně použitelným právem EU (v daném případě, jak plyne z nyní již jasné judikatury Soudního dvora, s článkem 56 SFEU), a pokud ne, vnitrostátní právo incidentně neaplikovat. V tomto ohledu je postavení žalovaného jako správního orgánu ve vztahu k posuzování souladu vnitrostátního práva s právem EU „silnější“ než ve vztahu k posuzování ústavní konformity vnitrostátních „jednoduchých“ zákonů či zákonnosti podzákoných právních předpisů.“
102. 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.
103. 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.“
104. 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 (...).“

105. Městský soud konstatuje, že v projednávané věci žalobce unesl důkazní břemeno ohledně tvrzení, že provozovnu žalobce navštěvovali občané jiného členského státu EU, které je nutno pokládat za příjemce služeb. Tzv. „unijní prvek“ je v projednávané věci dán a je proto nutné právní úpravu regulující provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích přezkoumat z hlediska její souladnosti s čl. 56 SFEU.
106. Z judikatury Soudního dvora, zvláště pak z rozsudku *Berlington Hungary* (rozsudkem z 11. června 2015, C-98/14) vyplývá, že omezení volného pohybu služeb lze po celkovém posouzení okolností ospravedlnit (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 hráčkou 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.“
107. Jak podotkl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019-33: „*Súlčinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU.*“
108. Soud předesílá, že omezením volného pohybu služeb na vnitřním trhu EU ve smyslu čl. 56 SFEU, které představuje obecně závazná vyhláška, se městský soud již mnohokrát zabýval, byť se jednalo o jiné obecně závazné vyhlášky, vydávané jinými obcemi (např. rozsudek 10. senátu zdejšího soudu č.j. 10 Af 72/2015-140 ze dne 29. 7. 2021 nebo rozsudky 3. senátu č.j. 3 Af 25/2015-197 ze dne 11. 11. 2022 a č.j. 3 Af 2/2016-196 ze dne 30. 8. 2022). S obecnými závěry uvedenými v těchto rozsudcích se nicméně soud ztotožňuje a dále posoudí, zda předmětná obecně závazná vyhláška, představující omezení volného pohybu služeb, splňuje kritéria stanovená judikaturou Soudního dvora, zejm. rozsudkem *Berlington Hungary*, a její použití tedy lze ospravedlnit.
109. Relevantní česká právní úprava v sobě spojuje obecný rámec, který vymezuje zákon o loteriích a speciální úpravu ve formě obecně závazné vyhlášky, kterou k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. Soulad obecného (zákonného) rámce pro regulaci hazardu v obcích zdejší soud již opakovaně posuzoval, přičemž ani v této věci není důvodu odchýlit se od závěru, že tento rámec není v rozporu s právem EU (viz např. body 232 a následující rozsudku ze dne 24. 5. 2022, č. j. 10 Af 82/2014 – 173). Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., kterým byl do zákona o loteriích vložen § 50 odst. 4 uvádí, že „*navrhovaná*

novela rozšiřuje pravomoc obcí cestou obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území nejen provozování výherních hracích přístrojů, jak je tomu dosud, ale rozsah této pravomoci rozšiřuje rovněž na sázkové hry v kasinu (§ 2 písm. i)), loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (§ 2 písm. j)) a dále na loterie a jiné podobné hry povolené podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1999 Sb. (například interaktivní videoloterní terminály). Jsou to zejména obce, které nejtěživěji pociťují celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství atd.). Z tohoto důvodu svěčuje předkladatel obcím pravomoc regulovat právě ty hry, s nimiž jsou zmíněná negativní společenská rizika nejčastěji spojená.“ Obecný (zákonný) rámec pro regulaci hazardu v obcích prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je odůvodněn zájmem na eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu, jež jako vážné důvody vedoucí až k omezení služeb uznává i judikatura Soudního dvora.

110. Soud 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 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze 7. 9. 2011, odstavec 37).
111. Při posuzování první podmínky vymezené v rozsudku Berlington Hungary, tedy zda obecně závazná vyhláška skutečně sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, soud vycházel z vyjádření města Hostivice. Z vyjádření města Hostivice vyplývá, že cílem omezení provozování loterií a jiných podobných her bylo zabezpečení veřejného pořádku a omezení negativních externalit v podobě rizika vzniku závislosti na hazardních hrách, kriminality a narušování veřejného pořádku. Přičemž město Hostivice přistoupilo k plošnému zákazu hazardních her, nerozlišovalo tak mezi jednotlivými provozovateli přímo ani dopadem, z čehož vyplývá i skutečnost, že pro obec nebylo rozhodující, že její rozpočet přijde o příjmy z odvodů z provozování loterií. Soud má za to, že cílem obecně závazné vyhlášky skutečně byla snaha ochránit spotřebitele před hráčskou závislostí a boj proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami.
112. Druhým kritériem, které musí omezení volného pohybu služeb dle citovaného rozsudku Berlington Hungary splňovat, je, že vymezené legitimní cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem. Přičemž pojem „soudržný a systematický způsob“ Soudní dvůr vysvětlil v rozsudku Admiral Casinos č. C 465-15 a to pod bodem 34 takto: „[z] vlastního použití slovního spojení „soudržným a systematickým způsobem“ přitom vyplývá, že dotyčná právní úprava musí odpovídat cíli omezení herních příležitostí a potírání kriminality spojené s těmito hrami nejen v době jejího přijetí, ale rovněž po jejím přijetí.“ (viz též bod 56 rozsudku ve věci Pflieger a další č. C-390/12).
113. Soud konstatuje, že obecně závazná vyhláška č. 4/2011 města Hostivice nebyla dosud nahrazena novější vyhláškou a zůstává v platnosti. Žalobce ani nikdo jiný již na území města Hostivice nemohou 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. Z těchto důvodů lze konstatovat, že obecně závazná vyhláška představuje koherentní a systematickou regulaci provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu rozsudku *Berlington Hungary*.

114. Soud rovněž poznamenává, že v průběhu času docházelo 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. Zákonem č. 300/2011 Sb., bylo obcím výslovně přiznáno právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz nejen výherních hracích přístrojů, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her. Poté následovaly nálezy Ústavního soudu, v nichž ÚS začal ukládat žalovanému povinnost zahájit přezkumná řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve vztahu k povolením vydaným dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pokud jde o umístění jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům nebo jejich koncových zařízení na území těch obcí, které se na Ústavní soud obrátily (Klatovy – náález ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, N 75/69 Sb.NU 281, č. 75/2013 Sb. ÚS; Židlochovice – náález ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, N 110/69 SbNU 761, č. 110/2013 Sb. ÚS; Frýdlant nad Ostravicí – náález ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, N 120/70 SbNU 85, č. 120/2013 Sb.). Dle názoru soudu i z vývoje právní úpravy je zřejmé, že přijatá právní úprava byla potřebná pro uskutečnění vytčeného cíle: prevenci negativních externalit spojených s provozováním loterií a jiných podobných her, přičemž se tak dělo koherentním a systematickým způsobem.
115. Jako třetí kritérium ovlivňující posouzení, zda je právní regulace omezení volného pohybu služeb v souladu s unijními principy, poukázal Soudní dvůr v rozsudku *Berlington Hungary* na zásadu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a zásadu ochrany vlastnictví.
116. Jak soud konstatoval v bodě 72. a 73. tohoto rozsudku, dle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu žalobci s odkazem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích nemohlo vzniknout žádné legitimní očekávání. Na tomto místě soud pro úplnost opět odkazuje na výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 285/2014 – 32 a zejména na náález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13, 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.*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2018-51 z 26. 2. 2021 a rozsudek č. j. 5 As 116/2018-75 z 19. 3. 2021).
117. Pokud jde o soulad omezení vlastnického práva žalobce s článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie z hlediska obecného zájmu, platí, že „*každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmíněk, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.*“

118. Jak soud již uvedl výše, omezení hazardních her představuje legitimní cíl a obecný zájem, jenž může podle SDEU odůvodnit omezení volného pohybu služeb. Důvody, pro které město Hostivice k omezující regulaci přistoupilo, přitom tento obecný zájem a legitimní cíl sledují. Městský soud shledal, že zvolená intenzita omezení vlastnického práva je vzhledem k okolnostem případu přiměřená. Městský soud je proto názoru, že vlastnické právo (k herním přístrojům) dotčené předmětnou právní regulací je omezeno v obecném zájmu.
119. Soudní dvůr EU v rozsudku *Berlington Hungary* v bodě 85 v souvislosti s ochranou vlastnického práva poukázal na rozhodnutí ESLP č. 65681/13, ze dne 13. 1. 2015, *Vékony v. Maďarsko*, podle kterého pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení k provozování podnikatelské činnosti, musí ve prospěch držitelů těchto povolení stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, které jim umožní přizpůsobit se danému stavu, či systém přiměřené náhrady. Soud poznamenává, že ESLP v této věci hodnotil jako neproporcionální zásah do vlastnického práva spočívající v přijetí regulace, která zrušila stěžovatelovu koncesi na prodej tabákových produktů (aniž mu byla udělena další koncese za podmínek nové právní regulace), a to poté, co si stěžovatel takovým způsobem obstarával obživu 20 let a do třech měsíců přišel o zásadní zdroj příjmů a obživy. ESLP ve věci *Vékony v. Maďarsko* vyložil, že *„správná rovnováha mezi obecným zájmem a právy jednotlivce nebude nalezena, pokud dotyčná osoba musela nést individuální a nadměrné břemeno“*.
120. Evropská komise pro lidská práva ve věci *McKenna v. Irsko* (rozhodnutí Komise č. 16221/90, ze dne 17. 10. 1991) k proporcionalitě tehdejšího opatření k regulaci hazardu shledala, že šlo o opatření v obecném zájmu a uvedla, že *„udělení licence žadatele provozovat své podnikání vždy podléhalo neomezené pravomoci místního orgánu zrušit své rozhodnutí umožňující licencování zábavních loterií. Žadatel si také musel být vědom toho, že část veřejného mínění byla proti pokračování těchto typů podniků v dané oblasti a zájmové skupiny vedly kampaň za zrušení podle čl. 13 [zákona o hraní a loteriích z roku 1956].“* V této věci tedy k převaze obecného zájmu nad individuálním zájmem stěžovatele postačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí stěžovatele, že licenci může kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.
121. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina* (rozhodnutí č. 13290/11, ze dne 27. 6. 2019) shledal ESLP porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavce 64 a 160 rozsudku *Svit Rozvag*). Regulace nabyla účinnosti prakticky okamžitě během jednoho měsíce od schválení příslušného zákona, přestože původně zákonodárce zamýšlel přechodné období v délce cca 1 roku.
122. 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*).

123. Obecně závazná vyhláška města Hostivice zakázala provozování loterií a jiných podobných her bez přechodného období. Městský soud již výše v bodě 111. tohoto rozsudku konstatoval, že legitimním důvodem pro přijetí obecně závazné vyhlášky bylo zabezpečení veřejného pořádku a omezení negativních externalit v podobě rizika vzniku závislosti na hazardních hrách a kriminality. Podle názoru městského soudu si žalobce těchto okolností, kontroverznosti provozování loteriijních her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, i toho, že jeho povolení s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích může být při změně okolností zrušeno, musel být vědom. Soud dospěl k závěru, že obecný zájem a legitimní cíl na regulaci hazardu převážil nad ekonomickým zájmem žalobce a nutností nést náklady spojené s regulací. Zákaz provozování loterií a jiných podobných her provozovaných podle zákona o loteriích v důsledku regulace příslušnou obecně závaznou vyhláškou byl přiměřeným zásahem do vlastnického práva žalobce ve smyslu článku 1 Protokolu 1 k Evropské úmluvě o lidských právech nebo článku 17 Listiny práv Evropské unie.
124. Navíc je třeba podotknout, že byť v obecně závazné vyhlášce nebylo stanoveno žádné přechodné období, toto období fakticky existovalo. I po nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky žalobce nadále disponoval platným povolením k provozování loterií, které vydal žalovaný. Obce nemohou úpravou místních poměrů zrušit již dříve vydaná povolení, které vydal žalovaný, to může ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích učinit 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 předcházelo vydání rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek. V daném případě bylo konečné rozhodnutí o zrušení povolení vydáno dne 8. 9. 2014, zatímco předmětná obecně závazná vyhláška, podle níž žalovaný postupoval, byla přijata s účinností ke dni 1. 1. 2012. Lze tedy uzavřít, že do pravomocného rozhodnutí ve věci tak žalobce jako provozovatel loterií nadále disponoval platným povolením a měl faktický přes dva a půl roku na to, aby své podnikání přizpůsobil vydané obecně závazné vyhlášce.
125. Soud shodně se žalovaným odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2024 sp. zn. III. ÚS 125/2024, a to zejména na body 25 a násl., v nichž Ústavní soud shora uvedené závěry ohledně nezavedení přechodného období v OZV zcela aproboval, když konstatoval, že si stěžovatelka musela být: *„vědoma existující zákonné právní úpravy, která opravňovala obce na svých územích provozování hazardních her zcela zakázat, a s takovou alternativou musela stěžovatelka do jisté míry i počítat a současně táž zákonná úprava předpokládala formální zrušení vydaných povolení, a to ve správním řízení zaručujícím možnost uplatnění všech práv účastníků řízení včetně využití opravných prostředků.“* Taktéž Ústavní soud dovodil, že se nejednalo, byť OZV neobsahovala přechodné období, o nepředvídatelnou změnu podmínek, když reálný dopad a účinky OZV se na činnosti stěžovatelky neprojevily okamžitě s účinností OZV; stěžovatelka tak měla dostatek časového prostoru, aby se na změny OZV adaptovala.
126. Městský soud výše uvedené uzavírá s tím, že regulace předmětnou obecně závaznou vyhláškou není v rozporu s právem Evropské unie. Námitku žalobce ohledně rozporu použité právní úpravy s právem Evropské unie soud shledal nedůvodnou.

X.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

127. 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
128. 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 nejblíže 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 20.03.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.