



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Olgy Zimové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobce:

Ing. David Jánošík, IČ: 72074477
sídlem Gočárova 1105/36, 500 02 Hradec Králové
insolvenční správce dlužníka **A.**, IČ 123
sídlem X.

zastoupený advokátem JUDr. Martinem Richterem, Ph.D.
sídlem Seifertova 2919/12, 130 00 Praha 3 - Žižkov

proti
žalovanému:

Ministerstvo financí
sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1

za účasti
osoby zúčastněné na řízení: **Hlavní město Praha**,
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 21. 11. 2024, č. j. MF-43845/2024/7102-4,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl rozklad společnosti A. a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 8. 2014, č. j. MF-60670/2013/34-4 („prvostupňové rozhodnutí“), kterým zrušilo celkem jedenáct ve výroku prvostupňového rozhodnutí specifikovaných rozhodnutí vydaných ve dnech 22. 4. 2009, 5. 5. 2009 a 9. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry („loterie“) podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů („zákon o loteriích“) na konkrétních adresách v obvodu Prahy 2 (Francouzská 74/38, Jaromírova 21/456, Vyšehradská 421/21, Myslíkova 1275/12, Slezská 24) pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 10/2013 Sb. hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace („OZV 10/2013“).

Napadené rozhodnutí

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na závěry rozsudku Městského soudu v Praze („MS v Praze“) ze dne 3. 2. 2022, č. j. 6 Af 27/2016-157, („první rozsudek MS v Praze“), v téže věci s tím, že MS v Praze soud neshledal důvodnými námitky žalobce ohledně porušení práva žalobce na spravedlivý proces, postupu žalovaného při zahájení správního řízení podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, ohledně vzniku újmy, délky přechodného období, porušení zásady ochrany dobré víry, právní jistoty, retroaktivity, legitimního očekávání, ohledně vad odůvodnění rozhodnutí, dokazování a nařízení ústního jednání, dále námitky týkající se tvrzeného narušení hospodářské soutěže, rozporu postupu žalovaného s právem EU ve vztahu k otázce notifikace novely zákona o loteriích a ohledně vad obecně závazných vyhlášek („OZV“). Žalovaný uvedl, že ani Nejvyšší správní soud („NSS“), který rozhodl o kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 31. 10. 2023, č. j. 7 As 58/2022-34, („zrušující rozsudek NSS“), neshledal důvod se od posouzení těchto otázek od prvního rozsudku MS v Praze odchýlit. Ve zrušujícím rozsudku NSS pouze uvedl, že v dalším řízení bude na žalovaném, aby se skutečně zabýval argumentací žalobce ohledně tvrzeného rozporu OZV s právem EU, neboť MS v Praze v prvním rozsudku MS v Praze namítaný nesoulad s právem EU chybně posuzoval sám.
3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na článek 56 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) s tím, že pro jeho aplikaci je nezbytné, aby byl v konkrétní vnitrostátní věci dán tzv. unijní prvek, a odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie („SDEU“) ve věci *Bonver Win* („rozsudek *Bonver Win*“). Dle žalovaného žalobce existenci tzv. unijního prvku dostatečně konkrétně tvrdil a označil k tomu důkazy (zejména čestná prohlášení, byť byla předložena až před správním soudem), žalovaný měl tedy existenci tzv. unijního prvku

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

za prokázanou a bylo proto na místě zvažovat dopad judikatury SDEU na projednávanou věc, zejména z pohledu rozsudku SDEU C 98/14 ve věci *Berlington Hungary* („rozsudek *Berlington Hungary*“).

4. Dle žalovaného, ne každé omezení volného pohybu služeb představuje porušení čl. 56 SFEU, přičemž citoval tři podmínky formulované v rozsudku *Berlington Hungary* s tím, že při jejich splnění lze uzavřít, že samotné omezení volného pohybu služeb je v konkrétním případě souladné s právem EU a s jeho zásadami.
5. K první podmínce legitimního cíle regulace loterií žalovaný poukázal na judikaturu NSS a Ústavního soudu, která dlouhodobě uznává, že regulace provozování loterií prostřednictvím obecní normotvorby právě takové legitimní cíle sleduje. Přípustnost takové regulace vyplývá i z judikatury SDEU. Dle žalovaného omezení volného pohybu služeb, spočívající v omezení provozu hazardních her na určitém území, sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojenými s hrami.
6. K druhé podmínce žalovaný zdůraznil, že v posuzovaném případě hlavní město Praha plošně zakázalo OZV provozování loterií na celém území městské části Praha 2, přičemž NSS k tomu uvedl, že plošný zákaz hazardu na určitém území či určitých typů loterií nemůže být obecně diskriminační a svévolný. Podle judikatury NSS (jehož některá konkrétní rozhodnutí žalovaný zmínil) také platí, že není diskriminační tedy ani plošný zákaz provozu hazardu jen v některých městských částech Prahy, je pouze podstatné, že právě v té městské části, v níž leží dotčené provozovny, byly loterie zakázány bez výjimek. S poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/15 dále uvedl, že „výherní“ hrací přístroje a podobná technická herní zařízení jsou podle řady výzkumů škodlivější než jiné typy loterií, neboť jsou zvláště nebezpečné pro vznik patologické závislosti. V projednávaném zákazu provozu loterií tedy nelze spatřovat nekoherentnost a nesystémovost zákazu provozu loterií. Pokud žalobce v předchozím řízení odkazoval na nepřiměřenost předmětné právní úpravy s tím, že plošný zákaz je nutno považovat za prostředek ultima ratio, odkázal žalovaný na rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 217/2020-32, dle něhož možná nerovnost v dopadu OZV jen na některé subjekty, které budou muset nést náklady na stěhování a ztrátu klientely, je „*nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst k provozování loterií, nesmí ale být svévolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu. Musí být racionální a objektivně odůvodněná.*“. Je například nepřijatelné, aby byly na území obce povoleny pouze hry vybraných „spřátelených“ provozovatelů (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016-71).
7. K třetí podmínce omezení volného pohybu služeb dle rozsudku *Berlington Hungary* žalovaný uvedl, že žalobce nemohl mít legitimní očekávání spočívající v naději, že jeho činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí. S ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích si musel být vědom rizika, že do jeho práv může být zasazeno v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, včetně OZV, kterými obec realizuje své ústavně zaručené právo na samosprávu. Žalovaný odkázal na judikaturu SDEU, z níž vyplývá, že možnost dovolat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u něhož vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje; pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, této zásady se dovolat nemůže. Ve stejném duchu se dle žalovaného k regulaci hazardních her vyjádřil ve své judikatuře také NSS, na jehož konkrétní rozsudky žalovaný odkázal. To však dle žalovaného neznamena, že doba platnosti obsažená

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

v udělovaných povoleních byla bez významu, neboť žalobci poskytovala jistotu, že po uvedené době nebude potřebovat od správního orgánu nové povolení a že z jeho strany nebudou v průběhu této doby činěny kroky k omezení jeho podnikání, bude-li plnit podmínky uděleného povolení a nenastanou-li některé z okolností předvídaných zákonem. Zároveň si však žalobce musel být vědom toho, že mohou nastat určité okolnosti nezávislé na jeho vůli, pro které může být platnost povolení omezena nebo dokonce zrušena, včetně možného přijetí OZV regulující hazardní hry; jde o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Omezení vlastnického práva tak sleduje legitimní cíl a obecný zájem, přičemž intenzita omezení je vzhledem k okolnostem případu přiměřená, proto také vlastnické právo žalobce bylo omezeno v obecném zájmu.

8. Žalovaný měl tedy za naplněny všechny tři podmínky přípustnosti omezení volné pohybu služeb stanovené rozsudkem *Berlington Hungary*. Uzavřel, že právní regulace stanovená OZV pro území městské části Praha 2 není v rozporu s právem EU a s jeho zásadami. Konstatoval, že neshledal za nezbytné vyzývat hlavní město Prahu nebo žalobce k dalšímu vyjádření, neboť veškeré okolnosti a podklady nezbytné pro rozhodnutí vyplývaly ze správního spisu. Prvostupňové rozhodnutí shledal přezkoumatelným, neshledal žádnou vadu ani napadeného rozhodnutí, ani řízení, které jeho vydání předcházelo a které by mohlo zapříčinit rozpor prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy. Pro úplnost dodal, že neshledal důvodnými ani další námitky žalobcem uplatněné v rozkladu, přičemž odkázal na již zavedenou judikaturu NSS, týkající se skutkově obdobných případů.

Žaloba

9. Žalobce v žalobě nejprve shrnul dosavadní průběh správního i předchozího soudního řízení.
10. Zopakoval, že žalovaný zahájil z moci úřední správní řízení ve věci zrušení povolení žalobce k provozování loterie na adresách v městské části Praha 2, které bylo vedeno pro rozpor s OZV hlavního města Prahy č. 18/2011, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie („OZV 18/2011“) a na ni navazující OZV 10/2013, ve kterém bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích došlo k zrušení vydaných povolení. Žalobce dále uvedl argumentaci obsaženou v jeho písemných podáních ve správním řízení, v nichž nesouhlasil se zahájením, ani s pokračováním správního řízení.
11. Žalobce dále v žalobě zrekapituloval obsah svého rozkladu podaného proti prvostupňovému rozhodnutí s tím, že rozklad byl rozhodnutím ministra financí ze dne 20. 8. 2015, č. j. MF-66291/2014/34/2901-RK („první rozhodnutí o rozkladu“) zamítnut a následně byla také prvním rozsudkem MS v Praze zamítnuta první správní žaloba žalobce s odůvodněním, že právní regulace stanovená zákonem o loteriích ve spojení s OZV není v rozporu s právem EU. Žalobce dále uvedl, že zrušujícím rozsudkem NSS byly následně zrušeny první rozsudek MS v Praze, jakož i první rozhodnutí o rozkladu, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
12. Žalobce dále shrnul obsah napadeného rozhodnutí a s právním posouzením věci žalovaným nesouhlasil.
13. Žalobce namítl naprostou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť postrádá řádné odůvodnění a zohlednění tohoto konkrétního případu. Posouzení souladu OZV s unijním právem bylo dle žalobce provedeno „pouze zevrubně a velmi obecně“, ačkoliv je třeba ho provádět posuzováním konkrétních okolností daného případu. Při posuzování

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

první podmínky dle rozsudku *Berlington Hungary* se žalovaný dle žalobce omezil na pouhé konstatování, že judikatura dlouhodobě uznává, že regulace provozování loterií sleduje legitimní cíle. Není přitom konkrétně zřejmé, zda a jak žalovaný posuzoval postup při vydávání OZV, jaké byly důvody pro plošný zákaz, zda je úprava OZV přiměřená okolnostem na daném území, co jí předcházelo, respektive co vyvolalo její potřebu (např. problematická trestná činnost v dané oblasti, problém se závislostmi apod.), zda již dříve docházelo k regulaci, která se ukázala jako nedostačující a vyžádala si potřebu úplného zákazu. Není zřejmé, zda nepřipadalo v úvahu stanovit nějaké přechodné období pro ty subjekty, které mají v době vydání OZV dosud stále platné povolení, popřípadě zda nebylo na místě stanovit pro ně nějakou formu náhrady. Jedině tak může být řádně posouzena systematickosti, koherentnosti, přiměřenosti i legitimní cíle. Dle žalobce žalovaný pouze obecně formuloval to, že regulace hazardních her je legitimním cílem a že byla provedena v souladu s právem ČR i EU, a je to žalobce, který měl a mohl očekávat, že tato oblast bude regulována, např. formou OZV.

14. Žalobce měl za to, že je zde prokázané omezení volného trhu služeb v rozporu s předpisy EU, v důsledku čehož se OZV stala neaplikovatelnou a napadené rozhodnutí nezákonným. Dodal, že kromě toho omezení oprávnění k provozu loterií povede ke zvýšení nezaměstnanosti, výpadku příjmů na straně státního i obecního rozpočtu v podobě odvodů z loterií a především ke zmaření účelně vynaložených investic, čímž dojde ke vzniku nároku na náhradu škody, případně ušlého zisku.
15. Žalobce dále v žalobě uvedl, že „trvá na všech dřívějších námitkách, uplatněných ve správním řízení i v navazujícím soudním řízení“.
16. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

17. Ve svém vyjádření žalovaný poukázal na to, že žaloba je argumentačně shodná s podáními žalobce v průběhu správního řízení, jakož i s žalobními námitkami v první žalobě, se kterými se MS v Praze již podrobně vypořádal v prvním rozsudku MS v Praze a NSS se s jeho posouzením věci ve svém zrušujícím rozsudku ztotožnil a neshledal důvod se od něj odchýlit.
18. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí považoval žalovaný za nedůvodnou. Uvedl, že napadené rozhodnutí odpovídá požadavkům na náležitosti zdůvodnění a je přezkoumatelné, neboť žalovaný reagoval na konkrétní rozkladové námitky. Dle žalovaného povinnost orgánů veřejné moci odůvodnit řádně rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každé tvrzení, postačuje, jsou-li vypořádány aspoň základní námitky, přičemž odkázal na judikaturu NSS a Ústavního soudu. Žalovaný uvedl, že je běžnou praxí, že dochází pouze k odkázání na vypořádání argumentů v dřívějším rozhodnutí, obzvláště v případech, kdy žalobce jinou argumentaci, než která byla již vypořádána v předešlém rozhodnutí, neuvádí, a odkázal na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 2 Afs 345/2017-35. S argumentací a úvahami žalovaného se žalobce přitom mohl seznámit již v celém řízení vedeném u správního orgánu i u MS v Praze a v žalobě sám tyto argumenty nijak nevyvrací a pouze doslovně opakuje svoji argumentaci v rámci předešlých podání.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

19. Žalovaný se dále vyjadřoval k jednotlivým námitkám žalobce vznášeným ve správním řízení s tím, že všechny, až na námitku dle žalobce nesprávného posouzení souladu OZV s právem EU dle rozsudku *Berlington Hungary*, byly již opakovaně vypořádány, a to v prvostupňovém rozhodnutí, v prvním rozhodnutí o rozkladu, jakož i v napadeném rozhodnutí, přičemž MS v Praze se v prvním rozsudku MS v Praze s tímto vypořádáním zcela ztotožnil. Obšírněji se pak žalovaný vyjádřil k námitce nesprávného posouzení naplnění podmínek pro výjimku z obecného pravidla zákazu omezení volného pohybu služeb ve smyslu rozsudku *Berlington Hungary*, kterou shledal nedůvodnou, a argumentoval shodně jako v napadeném rozhodnutí.
20. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

21. Osoba zúčastněná na řízení hlavní město Praha ve svém vyjádření podrobně popsala důvody, které vedly k přijetí OZV 18/2011 a OZV 10/2013, účel, způsob a rozsah této regulace, vyjádřila se k pravidlům pro výběr míst, kde bude provozování loterií povoleno, jakož i konkrétně k regulaci loterií na území městské části Praha 2. Odkázala také na konkrétní rozhodnutí MS v Praze i NSS, týkající se přímo posuzování zákonnosti OZV 10/2013 ve vztahu k území městské části Praha 2, i na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 24/24, ve vztahu k plošné regulaci na úrovni městských částí Prahy.
22. Hlavní město Praha ke svému vyjádření přiložilo také dokumenty dokládající potřebu vydání obou OZV, dále podklady, z nichž bylo zřejmé, jak postupovalo při výběru míst, resp. jednotlivých městských částí, na kterých je možné loterie provozovat, resp. je zakázat. Uvedlo, že jiná opatření, která by účinně vedla k potírání hazardu, nejsou hlavnímu městu Praha známa. Za zásadní hlavní město Praha považovalo to, že městská část Praha 2 se v souladu s předem stanovenými „Pravidly pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry“, která byla přijata usnesením Rady hlavního města Prahy dne 7. 5. 2015, rozhodla pro úplný zákaz provozování loterií na svém území z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a z důvodu naléhavých požadavků obecného zájmu, mezi které dle judikatury SDEU patří také ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami, s odkazem na bod 58 rozsudku *Berlington Hungary* a tam citovanou judikaturu. Úplný zákaz provozování loterií na území městské části Praha 2 byl dle hlavního města Prahy přijat zákonným způsobem, tj. přijetím OZV 10/2013 na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, a nad právem žalobce na podnikání musí převážet ústavně zaručené právo městské části Praha 2, resp. hlavního města Prahy, na samosprávu.

Obsah správního spisu:

23. „Oznámením o zahájení řízení“ ze dne 21. 5. 2013 žalovaný oznámil žalovanému, že v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 správního řádu zahajuje z moci úřední správní řízení podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie na území hl. m. Prahy ve věci konkrétně vyjmenovaných rozhodnutí, vydaných ve dnech 22. 4. 2009, 5. 5. 2009, 9. 6. 2009, 22. 5. 2010 a 9. 9. 2010, s odůvodněním, že technická zařízení povolená na základě těchto rozhodnutí jsou provozována v rozporu s OZV 18/2011.
24. Žalovaný ve vyjádření ze dne 11. 9. 2013 se zahájením správního řízení o zrušení vydaných povolení zásadně nesouhlasil a navrhl jeho zastavení s tím, že povolení byla vydána se striktním stanovením řady podmínek k provozu, včetně délky doby platnosti povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

Namítal, že aplikace OZV 18/2011 by tak bylo v rozporu se zásadou nepřípustnosti retroaktivního působení právních norem, ústavním principem právní jistoty a bylo by zásahem do práv žalobce nabytých v dobré víře.

25. V dalším vyjádření ze dne 26. 8. 2014 žalobce dodal, že správní řízení bylo zahájeno pro rozpor s OZV 18/2011, která však byla dne 4. 10. 2013 zrušena OZV 10/2013, další vedení řízení je tedy bezpředmětné. Dále sdělil, že dne 12. 4. 2014 požádal o přezkum zákonnosti postupu v rámci notifikačního procesu Evropskou komisi a navrhl, aby žalovaný řízení zastavil nebo přerušil do pravomocného vyřešení otázky týkající se vnitrostátní aplikovatelnosti novely č. 300/2011 Sb. zákona o loteriích.
26. Dne 29. 8. 2014 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, doručené žalobci dne 15. 9. 2014. Z jeho odůvodnění vyplynulo, že dle § 1 OZV 10/2013 loterie, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a dále v § 50 odst. 3 zákona o loteriích, mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze v této vyhlášce a dle § 2 OZV 10/2013 pouze v čase, který je u konkrétního místa určen. V příloze OZV 10/2013 není uvedena městská část Praha 2, z čehož vyplývá, že provoz technických zařízení je na území městské části Praha 2 žalobcem uskutečňován v rozporu s OZV 10/2013. Z tohoto důvodu žalovaný zrušil žalobci povolení k provozování loterie, čímž došlo k uplatnění práva obcí na samosprávu.
27. Dne 26. 9. 2014 podal žalobce rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým navrhl jeho zrušení a zastavení správního řízení, alternativně jeho přerušení do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce, týkající se vnitrostátní aplikovatelnosti novely zákona o loteriích č. 300/2011 Sb., na základě stížnosti podané žalobcem k Evropské komisi. V rozkladu namítal:
- Vady řízení předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí, týkající se zahájení správního řízení ex officio dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
 - Porušení ústavních principů s tím, že prvostupňové rozhodnutí o zrušení vydaných povolení z důvodu existence následně vydané OZV je zásahem do práv žalobce nabytých v dobré víře, je v rozporu s ústavním principem právní jistoty a se zásadou nepřípustnosti retroaktivního působení právních norem. OZV je diskriminační povahy, když stanoví rozdílný zákaz provozu pro vybrané druhy loterií jiných podobných her. Dle žalobce došlo závazným způsobem k vydání povolení k provozu loterií, přičemž stát se sám rozhodl, že vydané rozhodnutí nebude respektovat a zruší jej. Žalovaný také měl dle žalobce vyhodnotit v případě závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, zda újma, která by jeho zrušením vznikla provozovateli, je skutečně ve zjevném nepoměru k újmě, která může vzniknout tvrzenému, ale nejasnému veřejnému zájmu. Dle žalobce nebyla zohledněna zásada proporcionality. Žalovaný svým rozhodnutím přímo zavdává příčinu pro zvýšení míry nezaměstnanosti v regionu, de facto zrušením povolení zanikají i soukromoprávní vztahy mezi provozovatelem a obchodními partnery, vznikají škodné důsledky na straně subjektů, které jsou beneficianty odvodů z loterií, poškozen je tak státní i obecní rozpočet.
 - S ohledem na zrušení OZV 18/2011 nelze v zahájeném správním řízení pokračovat, a to musí být v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu bez dalšího zastaveno.
 - Nedostatek notifikace, neboť nebyl dodržen notifikační proces před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Žalovaný rovněž nevyčkal přezkumu zákonnosti postupu v rámci notifikačního procesu Evropskou komisí, o který žalobce dne 12. 8. 2014 požádal.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

- e) Obsah OZV, která tím, že stanoví konkrétní adresy míst, kde je provozování loterií povoleno, ztrácí svůj obecný charakter, coby imanentní vlastnost právního předpisu. Výběr konkrétních adres provozoven postrádá jakékoliv odůvodnění a je zcela netransparentní. Pakliže je cílem OZV omezení negativních vlivů, je třeba dle žalobce jejich případné působení na dotčené adrese v rámci řízení spolehlivě prokázat. Rovněž dne 1. 9. 2014 bylo ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („ÚHOS“) publikováno stanovisko k regulaci provozu loterií obcemi, mimo jiné se závěrem, že obec nesmí v rámci uplatnění své regulační pravomoci žádný subjekt zvýhodňovat ve smyslu ustanovení § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů.

28. V prvním doplnění rozkladu ze dne 22. 10. 2014 žalobce doplnil další důvod svého návrhu na přerušení správního řízení, a sice do doby stanovené ÚOHS pro nápravu vadného obsahu OZV 10/2013, přičemž sám žalobce podal k ÚHOS podnět k posouzení obsahu OZV 10/2013 k ÚHOS, v němž namítal její diskriminační charakter s odkazem na judikaturu SDEU.
29. V druhém doplnění rozkladu ze dne 31. 7. 2015 poukázal žalobce na v mezidobí vydaný rozsudek *Berlington Hungary* a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ze dne 13. 1. 2015 č. 65681/13 *Vékony v. Maďarsko*.
30. Prvním rozhodnutím o rozkladu ze dne 20. 8. 2015 byl rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu zamítnut a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

Předchozí řízení před soudem

31. Žalobce podal proti prvnímu rozhodnutí o rozkladu žalobu, která byla zamítnuta prvním rozsudkem MS v Praze ze dne 3. 2. 2022. Dle odůvodnění tohoto rozsudku žalobce v žalobě „obsáhle kopíroval svou argumentaci ve správním řízení“. MS v Praze shledal veškeré žalobní námitky nedůvodnými. Uzavřel, že OZV 10/2013 nemá diskriminační povahu. Neshledal oprávněným legitimní očekávání žalobce, že nedojde ke zrušení povolení k provozování loterií. Nedůvodnou shledal i námitku rozporu OZV s unijním právem.
32. V tomto prvním řízení před MS v Praze, vedeným pod sp. zn. 6 Af 27/2016, vycházel soud také z listin předložených hlavním městem Praha, jako osobou zúčastněnou na řízení:
33. Ve svém vyjádření ze dne 6. 10. 2021 hlavní město Praha nejprve obecně uvedlo, že „provozování hazardních her je spojeno s řadou negativních jevů, (...) např. závislost na hře, problémy hráčů v osobním i pracovním životě v důsledku nedostatku finančních prostředků (...), výskyt problémových osob v hernách (...) i v jejich okolí, který zvyšuje riziko páčání trestné činnosti (krádeže), soustředění výskytu osob užívajících omamné látky (...), rušení nočního klidu a veřejného pořádku, výskyt vandalství a kriminality“. Uvedlo, že proto volení zástupci hlavního města Prahy opakovaně deklarovali vůli počet míst, kde se tyto loterie provozují, omezovat. Dále popsalo historický kontext regulace loterií na území hlavního města Prahy, z něhož je zjevná snaha o jejich omezení. Regulace započala již s účinností od 1. 1. 2008 vydáním OZV č. 19/2007, kdy však bylo možno regulovat pouze místa provozu výherních hracích přístrojů. S překotným nárůstem interaktivních videoloterních terminálů, které povolovalo ministerstvo financí, však vyvstala potřeba efektivnější regulace, která se uplatnila v kvalitativně nové OZV 18/2011, kterou bylo možno již regulovat i jiné druhy loterií. Z důvodu pokračující potřeby omezovat negativní a patologické jevy související s loteremi a kvůli sjednocení principů pro výběr míst, kde

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

bude provozování loterií povoleno, vznikla Komise Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií, konkrétně byla vypracována „Pravidla pro výběr míst, na kterých je možné loterie provozovat“, schválená usnesením Rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013 („Pravidla“). Na základě těchto pravidel byla přijata OZV 10/2013. Zachována zůstala koncepce pozitivního vymezení míst, na kterých lze loterie provozovat, která se ukázala jako vhodná a především účinná, neboť tak bylo dosaženo snížení počtu míst provozování loterií, počtu herních zařízení i druhu loterií na území Prahy. Zařazení konkrétních míst navrhly městské části hlavního města Prahy, které u nich vyhodnocovaly naplnění kritérií podle Pravidel. Změnou byla možnost provozovat loterie pouze v hernách a kasinech, která podléhají přísnější regulaci, nikoli v provozovnách se zvláštním provozním režimem (např. restauracích), přičemž variantou byla také nulová tolerance, tj. že na území jednotlivé městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možno provozovat loterie. Ohledně diskriminační povahy OZV hlavní město Praha uvedlo, že účelem OZV bylo pomocí stanovených pravidel snížit počet míst, kde je možné provozovat loterie, na místa, u nichž jsou rizika negativních důsledků spojených s účastí na loteriích snížena nebo lépe kontrolovatelná. Výběr míst byl přitom díky stanoveným kritériím objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle.

34. Konkrétně k projednávanému případu hlavní město Praha v řízení 6 Af 17/2016 uvedlo, že městská část Praha 2 přijala rozhodnutí o nulové toleranci k provozování loterií a jiných podobných her na území Prahy 2 již v roce 2010 usnesením ze dne 24. 8. 2010, č. 565, a potvrdila ho usnesením Rady městské části Praha 2 č. 343 ze dne 28. 5. 2013, ve kterém konstatovala, že s účinností od 1. 10. 2010 dosáhla naplnění své strategie nulové tolerance hazardu, na které trvá, což vyplývá i z odůvodnění této strategie v připojeném stanovisku, které je přílohou tohoto usnesení. V něm Rada městské části Praha 2 zdůvodňuje prosazování této strategie charakterem městské části Praha 2, která částečně spadá do pražské památkové rezervace, částečně do pražské památkové zóny, a jde o centrální městskou část, převážně rezidenční čtvrť s vysokou hustotou zalidnění a častý cíl turistů. Vyjmenované negativní jevy spojené s provozem hazardu nevzbuzují v historickém centru dobrý dojem, městská část, jakož i Policie ČR, evidují řadu stížností obyvatel na tyto provozovny. Vzhledem k vysoké koncentraci objektů občanské vybavenosti (školská zařízení, zařízení zdravotní a sociální péče atd.) na relativně malém území by vymezení chráněných zón okolo těchto budov určením konkrétní vzdálenosti bylo velmi složité a pozbývalo by smysl. Městská část Praha 2 uvedla, že si nepřije provozování loterií v blízkosti těchto budov s ohledem na jejich společenskou nebezpečnost, zvláště pro mládež.
35. Ke svému vyjádření hlavní město Praha v řízení 6 Af 27/2016 doložilo řadu dalších listin, prokazujících proces regulace loterií na svém území. Mezi nejdůležitější patřila příloha č. 6 k usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 7. 5. 2013 – Pravidla, která obsahovala dvě varianty regulace loterií v městské části: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie (nulová tolerance), b) na území městské části budou vybrána konkrétní místa označená názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky. V „Programovém prohlášení Rady hl. m. Prahy pro volební období 2010-2014“ bylo uvedeno, že Rada bude usilovat o zvýšení pocitu bezpečí ve městě, k čemuž se zejména (uvedeno na prvním místě) zasadí o snížení počtu heren a kasin v Praze. Ze stenozápisu ze zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 19. 9. 2013, na kterém byla projednáván návrh na vydání OZV 10/2013, vyplynulo, že v rámci připomínkového řízení se vyjádřilo téměř všech 57 městských částí, přičemž

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

hlavní město Praha akceptovalo návrhy na nulovou toleranci, jestliže se pro ni městská část rozhodla.

36. NSS zrušujícím rozsudkem ze dne 31. 10. 2023 první rozsudek MS v Praze zrušil, za současného zrušení prvního rozhodnutí o rozkladu, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. NSS poukázal na to, že námitky uplatněné v kasační stížnosti v podstatě toliko parafrázují či doslovně opakují žalobní a předtím rozkladová tvrzení, aniž by žalobce reagoval na jejich vypořádání ze strany MS v Praze. Kasační námitky měl NSS již za vypořádané v řízení před MS v Praze, přičemž žalobce závěrům prvního rozsudku MS v Praze nepostavil žádnou vlastní konkurující argumentaci. Jedinou projednatelnou kasační námitkou byla tedy opakovaná výtka žalobce, že správní orgány nezohlednily právo EU, které vyžaduje dodržení zásady rovného zacházení a určení transparentních, objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. NSS uvedl, že žalobce přitom namítal rozpor OZV s právem EU opakovaně i ve správním řízení, avšak správní orgány tuto otázku neposoudily, ačkoliv měly. Namísto toho MS v Praze k incidenčnímu posouzení, zda je OZV v souladu s právem EU a zda je případně namístě ji nepoužít, pristoupil sám, přičemž však nedostatky odůvodnění samotného správního rozhodnutí nemohou být napravovány prací soudu, který chybějící odůvodnění správního orgánu doplní (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, a na něj navazující judikatura). Dle zrušujícího rozsudku NSS tak MS v Praze zatížil svůj rozsudek v tomto směru vadou nepřezkoumatelnosti, neboť nahrazoval zcela absentující odůvodnění správních orgánů, nadto námitku rozporu OZV s uniijním právem vypořádal nepřiléhavým odkazem na odlišný případ. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem NSS, a tedy náležitě posoudí soulad OZV s uniijním právem, a učiní další úkony, pokud taková potřeba vyjde najevo.

Jednání

37. Při ústním jednání před soudem účastníci setrvali na svých stanoviscích.
38. Žalobce nadále akcentoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nedostatečného odůvodnění. Uvedl, že žalovaný neposoudil věc konkrétně s přihlédnutím k situaci v městské části Praha 2. Z napadeného rozhodnutí nevyplývalo, že by žalovaný vycházel také z vyjádření hlavního města Prahy a listin, které hlavní město Praha předložilo již v předchozím soudním řízení pod sp. zn. 6 Af 27/2016, týkajících se regulace loterií na území Prahy, a pokud ano, v napadeném rozhodnutí to neuvedl. Žalobce dovodil, že zřejmě proto si soud vyjádření hlavního města Prahy k průběhu regulace loterií na jeho území a související podklady vyžádal opětovně. Dle žalobce také není dostačující závěr ohledně legitimního cíle regulace, je třeba se zabývat i diskriminační povahou OZV. Pokud žalovaný argumentoval nálezem Ústavního soudu Pl. 24/24, ten na projednávanou věc dle žalobce nedopadá, neboť se týká jiné OZV.
39. Žalovaný argumentoval shodně jako ve svém vyjádření s tím, že z napadeného rozhodnutí jsou jednoznačně patrné jeho důvody, proto nemůže být nepřezkoumatelné. Nález Pl. 24/24 lze aplikovat i v posuzované věci, neboť posuzoval i otázku plošného zákazu loterií se závěrem, že takový zákaz diskriminační být nemůže.
40. Osoba zúčastněná na řízení hlavní město Praha uvedla, že vyjádření a podklady, které předložila na žádost soudu v řízení 6 Af 27/2016 a v nyní probíhajícím řízení, jsou stejné, proto považovala námitku žalobce, že k tomu nedošlo formálně ještě znova ve správním řízení, za nedůvodnou. Dále připomněla, že negativní jevy spojené s provozováním hazardu jsou notorií, kterou není třeba dokazovat, a souhlasila se žalovaným, že z nálezů Pl.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

24/24 vyplývá, že plošná regulace loterií je přípustná a souladná s právem obcí na samosprávu. Hlavní město Praha považovalo napadené rozhodnutí za plně přezkoumatelné a navrhlo zamítnutí žaloby.

41. Účastníci nenavrhovali provedení jiných důkazů, než které jsou součástí správního spisu, přičemž dle ustálené judikatury NSS se důkaz správním spisem neprovádí, neboť z jeho obsahu soud bez další vychází (*rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 AfS 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS*).
42. Soud si vyžádal v průběhu řízení od hlavního města Prahy vyjádření k tomu, čím byla vyvolána potřeba vydání OZV týkající se regulace loterií na jeho území, z jakých podkladů hlavní město Praha při posuzování této potřeby vycházelo, jak postupovalo při výběru míst, popř. jednotlivých městských částí, na kterých bylo možné loterie provozovat, zda byla ohledně omezení hazardu zvažována i jiná opatření a zda byly zvažovány dopady OZV do rozpočtu hlavního města Prahy. Toto vyjádření hlavní město Praha podalo dne 23. 2. 2026 a připojilo k němu listiny prokazující postupný proces regulace loterií ze strany hlavního města Prahy na jeho území i konkrétně na území městské části Praha 2. Soud však tyto listiny k důkazu u jednání soudu neprováděl pro nadbytečnost poté, co si ověřil, že ve vyjádření hlavního města Prahy nedošlo k žádné podstatné změně v porovnání s obsahem obdobného vyjádření podaného v řízení 6 Af 27/2016, a rovněž ostatní předložené listiny jsou zcela shodné s listinami provedenými k důkazu v řízení 6 Af 27/2016. Účastníci ostatně potvrdili, že je jim obsah těchto listin znám, a to již z předchozího soudního řízení.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

43. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
44. Žaloba není důvodná.
45. Soud vycházel z následující právní úpravy:
46. Úvodem soud uvádí, že právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií, je otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obec může tyto činnosti na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) zákona č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení) („zákon o obcích“), resp. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, pro hlavní město Prahu, srov. též § 16 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze („zákon o hlavním městě Praze“).
47. Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), *povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) 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, (...), d) stanoví-li tak zvláštní zákon.*
48. Podle § 16 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, *do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří záležitosti, které do její samosprávy svěří zvláštní nebo tento zákon, nebo které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům.*

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

49. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, *orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*
50. Podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění novelizovaném zákonem č. 300/2011 Sb. a účinném od 14. 10. 2011, *obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*
51. Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti OZV č. 18/2011 Sb. hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. Podle § 1 OZV 18/2011, *loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze provozovat pouze na místech a v čase uvedených v příloze k této vyhlášce.* V příloze OZV 18/2011 není jako místo provozování loterií a jiných podobných her uvedeno žádné místo v obvodu městské části Praha 2.
52. Dne 4. 10. 2013 nabyla účinnosti OZV č. 10/2013 Sb. hlavního města Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace. Dle § 7 této vyhlášky se zrušuje OZV 18/2011. Podle § 1 OZV 10/2013, *loterie a jiné podobné hry, jak jsou definovány v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“), mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce.* Podle § 2 OZV 10/2013, *provozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa určen.* V příloze OZV 10/2013 není jako místo provozování loterií uvedeno žádné místo v obvodu Městské části Praha 2. Jako místo provozování loterií je v příloze uvedeno celkem 313 míst v obvodu městských částí Praha 1, Praha 3, Praha 4, Praha 5, Praha 7, Praha 8, Praha 9, Praha 10, Praha 11, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 16, Praha 17, Praha 18, Praha 19, Praha 20, Praha 21, Praha 22, Praha - Dolní Měcholupy, Praha - Dolní Počernice, Praha – Řeporyje, Praha – Satalice, Praha – Zličín. Novelou č. 10/2015 Sb. hlavního města Prahy došlo s účinností od 1. 1. 2016 k změně přílohy OZV 10/2013 Sb. tak, že počet míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, se snížil na celkem 101 míst v obvodu městských částí Praha 1, Praha 3, Praha 8, Praha 9, Praha 10, Praha 11, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 17, Praha 18, Praha 21 a Praha – Zličín.
53. Soud připomíná, že oblast právní regulace loterií prostřednictvím OZV byla již předmětem četných typově podobných soudních řízení jak před správními soudy, tak i před Ústavním soudem. Soud uvádí zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 („nálezy Chrástava“), nálezy ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 („nálezy Františkovy Lázně“) a nálezy ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 („nálezy Klatovy“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se NSS poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Významná je také judikatura Soudního dvora EU a ESLP, zejména rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 2020 ve věci *Bonver Win*, C-311/19, EU:C:2020:981, týkající se otázek aplikace unijního práva na obdobné případy ve věci zrušení povolení k provozování loterií, a rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2015, C-98/14, ve věci *Berlington Hungary*. Vzhledem k tomu, že správní soudy se opakovaně skutkově i právně obdobnými případy zabývaly a vyjádřily se obdobně k sporným právním otázkám

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

souvisejícím s regulací loterií OZV, vychází také soud v posuzované věci ze závěrů této judikatury, odkazuje na ni nebo ji přímo cituje.

54. Soud uvádí, že rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí předurčuje formulace žalobních bodů, neboť soud je žalobními body vázán, přičemž bez námítky může přihlídnout jen k některým vadám řízení a k nicotnosti rozhodnutí. Žalobce je tedy povinen v žalobě uvést konkrétní skutkové a právní důvody nezákonnosti nebo nicotnosti rozhodnutí, individualizované na projednávaný případ.
55. Na stranách 2 – 6 žaloby žalobce shrnul průběh prvostupňového správního řízení, zopakoval, jak argumentoval ve svých podáních v průběhu správního řízení, okopíroval výrok prvostupňového rozhodnutí (včetně specifikace všech 11 zrušených povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry) a stručně shrnul obsah jeho odůvodnění. Na str. 6 - 7 pak zrekapituloval svou argumentaci uplatněnou v rozkladu a na str. 7 uvedl, jak bylo rozhodnuto prvním rozhodnutím o rozkladu ze dne 20. 8. 2015, prvním rozsudkem MS v Praze o jeho první správní žalobě a zrušujícím rozsudkem NSS. Zopakoval závěr zrušujícího rozsudku s tím, že dle NSS se povinnost neaplikovat české právo pro rozpor s právem EU vztahuje nejen na soudy, ale na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů, přičemž ministr finanční se při rozhodování o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí souladem OZV s unijním právem nezabýval. Na straně 8 a v prvním odstavci strany 9 pak žalobce shrnul obsah napadeného rozhodnutí a uvedl, že s právním posouzením ministra financí nesouhlasí a odkazuje na důvody, které „níže podrobně uvádí“.
56. Žalobní námítky jako takové jsou v žalobě obsaženy na straně 9. Jak je uvedeno již výše, namítl žalobce především nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu obecného odůvodnění souladu OZV s unijním právem. Dále vyjádřil přesvědčení, že je zde prokázané omezení volného trhu služeb v rozporu s předpisy EU. Na str. 9 žaloby pod bodem IV. (přičemž jako bod III. jsou v žalobě zřejmě omylem označeny dvě pasáže) žalobce také uvádí, že „trvá na všech dřívějších námitkách uplatněných ve správním řízení i v navazujícím soudním řízení, přičemž s ohledem na vše výše uvedené ... je zřejmé“, že napadené rozhodnutí „je stíženo takovými vadami, že nemůže obstát“.
57. Podle ustálené judikatury NSS (například *rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 AfS 54/2013*) je třeba žalobní body výslovně formulovat v žalobě, neboť je třeba vycházet z toho, že soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž zcela samostatným typem přezkumného řízení. Za žalobní bod nelze považovat odkaz žalobce na odvolací či jiné námítky uplatněné ve správním řízení, případně v jiných žalobách (srov. *rozsudek NSS č. j. 5 As 5/2011-68 z 30. 11. 2011, rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78*). Žalobní bod je totiž polemikou se závěry obsaženými v žalobou napadeném rozhodnutí, a jako taková nemůže sloužit argumentace učiněná ve správním řízení, na kterou správní orgán v napadeném rozhodnutí reagoval. Navíc pokud by soud v dřívějších podáních žalobce učiněných ve správním i předchozím soudním řízení vyhledával jednotlivé námítky, které se nadto vzájemně prostupují, a vyhodnocoval, které z nich jsou v řízení o žalobě nadále aktuální (přičemž od doby rozkladu podaného žalobcem 26. 9. 2014 došlo k vyřešení většiny původních námitek žalobce judikaturou) a lze je tedy považovat za možné žalobní body, porušil by zásadu rovnosti účastníků soudního řízení, neboť by přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli žalobcova advokáta (*rozsudek rozšířeného senátu NSS z 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, 2162/2011Sb. NSS, rozsudek NSS z 18. 7. 2013, č. j. 9 AfS 35/2012-42, rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2001-52, rozsudek MS v Praze ze dne 24. 6.*

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

2021, č. j. 10 Af 30/2016-103). Žalobce nadto, jak uvedl MS v Praze ve svém prvním rozsudku, jakož i NSS ve zrušujícím rozsudku, převážně doslova kopíruje nebo parafrázuje svá rozkladová a následně žalobní tvrzení z první správní žaloby, aniž by reflektoval argumentaci žalovaného a následně MS v Praze. Odkaz žalobce na „všechny dřívější námitky uplatněné ve správním řízení i v navazujícím soudním řízení“ proto nemůže jako žalobní bod obstát.

58. Soud se proto nadále zabýval toliko obsahově vymezenými výše uvedenými žalobními body, které lze považovat za projednatelné ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a sice stěžejní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu obecného zdůvodnění souladu OZV s právem EU ze strany žalovaného, a obecně formulovanou námitkou, že OZV nejsou aplikovatelné z důvodu jejich rozporu s právem EU.
59. Nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí se musí soud v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti a pokud by dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí skutečně takovou vadou trpí, byl by povinen je pro vady řízení zrušit. Žalobce spatřoval naprostou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že postrádá řádné odůvodnění a posouzení konkrétního případu. Rozporuplnost žalobní námitky, že posouzení souladu OZV s unijním právem bylo žalovaným provedeno pouze „zevrubně a velmi obecně“, lze snad v kontextu s dalším obsahem žaloby vysvětlit zřejmě mylným výkladem významu příslovce „zevrubně“ ze strany žalobce, neboť žalobce dále uvedl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro svou obecnost a neúplnost a že posouzení, zda se jedná v projednávané věci o omezení volného pohybu služeb v rozporu s právem EU, je třeba provádět posuzováním konkrétních okolností daného případu.
60. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Z ustálené judikatury správních soudů je zřejmé, že institut nepřezkoumatelnosti nelze libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Nedostatkem důvodu nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění, ale pouze nedostatek důvodů skutkových (např. *rozsudek NSS správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75*).
61. Nepřezkoumatelnost není způsobena ani nižší kvalitou odůvodnění, nýbrž závěrem o tom, zda rozhodnutí obsahuje alespoň základní náležitosti do té míry, že může být podrobeno soudnímu přezkumu. Správní orgán není povinen vypořádat každý dílčí argument. Pokud žalobce uplatní pouze obecné námitky, může se s nimi rozkladový orgán vypořádat pouze v obecné rovině (srov. *rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2018, č. j. 8 Afs 71/2007-116*). Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od názoru účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím jsou minimálně implicitně vypořádány i námitky účastníka, absence odpovědi na jednotlivé námitky účastníka v odůvodnění rozhodnutí bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami (srov. *rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78*).
62. V projednávané věci žalobou napadené rozhodnutí těmito požadavkům dostalo. Je třeba přitom vycházet z toho, že NSS ve zrušujícím rozsudku zavázal žalovaného v dalším řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

k náležitému posouzení souladu OZV s unijním právem (další kasační námitky žalobce, které dle NSS „v podstatě toliko parafrázují či doslovně opakují žalobní a předtím rozkladová tvrzení, aniž by stěžovatelka jakkoliv reagovala na jejich vypořádání ze strany městského soudu...“ a proti kterým „nepostavila...žádnou vlastní konkurující argumentaci“, shledal NSS v předchozím řízení před MS v Praze vypořádanými).

63. Žalovaný se proto v napadeném rozhodnutí, jsa vázán právním názorem NSS, správně zaměřil především na posouzení souladu OZV s unijním právem, přičemž existence unijního prvku nebyla mezi účastníky sporná a na projednávanou věc tedy judikatura SDEU a právo EU dopadá. Soud shledal jeho argumentaci srozumitelnou a dostatečnou, z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný veden, jakými skutečnostmi se zabýval, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních skutečností své závěry učinil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí rozhodně nelze shledat natolik obecným, stručným nebo nedostatečným, aby tím mohla být založena vada nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, přičemž je pochopitelné, že určitá obecnost zdůvodnění je dána i tím, že typově obdobnými případy se již správní soudy opakovaně zabývaly a žalovaný zjevně neshledal žádný důvod se od již judikaturou vyřešených otázek odchýlit.
64. Žalovaný přitom své posouzení souladu OZV s právem EU správně založil na splnění tří podmínek, kterými lze odůvodnit omezení volného pohybu a služeb vnitrostátními předpisy, stanovených rozsudkem *Berlington Hungary*, jakožto stěžejním zdrojem náhledu při řešení této problematiky. Vzhledem k tomu, že omezení negativních jevů spojených s hazardem bylo již judikatorně uznáno jako legitimní cíl regulace loterií prostřednictvím OZV (první podmínka rozsudku *Berlington Hungary*) v obdobných případech, jsou odkazy žalovaného na konkrétní judikaturu zcela dostačující. Splněním druhé podmínky dle rozsudku *Berlington Hungary*, tedy zda k regulaci loterií došlo koherentním a systematickým způsobem, se žalovaný zabýval na straně 10 a 11 napadeného rozhodnutí, a třetí podmínkou rozsudku *Berlington Hungary* (splnění požadavku plynoucích z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví) na straně 11 a 12 napadeného rozhodnutí.
65. Z napadeného rozhodnutí přitom lze seznat, že své posouzení žalovaný vztahoval konkrétně k zákazu provozování loterií ve vztahu k území Prahy i konkrétně Prahy 2 (str. 10 odst. 4 a 5, str. 11 odst. 2, str. 12 odst. 3 napadeného rozhodnutí). Na str. 13 napadeného rozhodnutí také vysvětlil uplatněním zásady hospodárnosti, proč nevyzval hlavní město Prahu, ani žalobce, jako účastníky řízení, k dalšímu, opakovanému vyjádření, neboť měl za to, že ze správního spisu vyplývají veškeré podklady a okolnosti nezbytné pro rozhodnutí ve věci. Z vyjádření účastníků u jednání soudu přitom vyplynulo, že podrobné vyjádření hlavního města Prahy, v nichž objasnilo důvody přijaté regulace loterií na svém území, a konkrétně i na území Prahy 2, i podklady s ním spojené, byly součástí soudního spisu již v řízení v téže věci 6 Af 27/2016 a účastníkům byl proto jejich obsah znám; také proto žádný z účastníků nenavrhoval opětovné provedení těchto listin k důkazu u jednání soudu. Lze mít tedy za to, že posouzení souladu OZV s právem EU provedl žalovaný při vědomí a zohlednění obsahu všech uvedených podkladů. Soud by tedy skutečně shledal nadbytečným formalismem vznesení požadavku na to, aby žalovaný ve svém rozhodnutí musel nutně parafrázovat svá zjištění ohledně důvodů a účelu regulace loterií konkrétně v Praze 2, která z těchto listin vyplývají. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je také zřejmé, že žalovaný hovoří přímo o „navrhovateli“ (tedy žalobci), zabývá se OZV přijatými hlavním městem Prahou a posuzuje plošný zákaz na území celé městské části, což je případ městské části Praha 2; soud

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

tedy skutečně nemá pochybnost o tom, že by žalovaný neposuzoval konkrétní skutkové okolnosti v projednávané věci.

66. Nelze také pominout, že výsledná podoba napadeného rozhodnutí je silně ovlivněna způsobem argumentace žalobce ve správním řízení, přičemž ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce snesl dostatečně určité a konkrétní argumenty k jím tvrzenému rozporu OZV s právem EU, které by byl žalovaný povinen vypořádat (druhé doplnění rozkladu obsahuje pouze obecné sdělení o vydání rozsudku *Berlington Hungary* a *Vékony v. Maďarsko*).
67. Z uvedených důvodů námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není důvodná.
68. Soud uvádí, že žalobce namítal především nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, nikoliv jeho nesprávnost. Přesto lze v žalobě identifikovat (byť zcela obecnou) námitku, že „je zde prokázáno omezení volného trhu služeb v rozporu s předpisy EU“ a že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že „by byly splněny podmínky pro výjimku z obecného pravidla zákazu omezení volného pohybu služeb“. Žádné konkrétní argumenty pro toto své tvrzení, jimiž by polemizoval s opačnými závěry žalovaného v napadeném rozhodnutí, však žalobce nenabídl. Námitku, že žalovaný se měl zabývat v napadeném rozhodnutí také diskriminační povahou OZV a přípustností plošného zákazu loterií na území obce (městské části), vznesl žalobce až u jednání soudu, tedy opožděně, a soud k ní proto nepřihlíží.
69. K obecné námitce nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro rozpor OZV se zásadami a právem EU, soud pro úplnost uvádí:
70. V souladu se zásadou přednosti práva EU, zakotvenou i v čl. 10a Ústavy, je nejen soudům, ale i správním orgánům uloženo, aby v případě rozporu mezi vnitrostátním právem (zákony i podzákonnými předpisy) a právem EU vnitrostátní právní úpravu neaplikovaly a daly přednost unijnímu právu; to neplatí pouze v případě rozporu unijního právního předpisu s ústavním pořádkem ČR. Jak uvádí např. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 As 142/2022-24, v bodě 14, *„Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu členského státu povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládal vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Není-li takový výklad možný a je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat. Tato povinnost však není omezena jen na soudy. Jak již SDEU mnohokrát rozhodl, vztahuje se na všechny orgány členského státu EU, včetně správních orgánů (viz např. rozsudek SDEU ve spojených věcech C-924/19 a C-925/19, FMS a další, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, kdy by nebylo možné se o právo EU opírat ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano (103/88, Fratelli Costanzo, bod 31, srov. také stanovisko generálního advokáta v téže věci, EU:C:1989:166, body 30–35).“* Jak uvádí dále v tomto rozsudku pod bodem 16, *„Přímo k obecně závazným vyhláškám regulujícím provozování loterií Nejvyšší správní soud tyto závěry nedávno zopakoval a uzavřel, že „v případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalita provozování sázkových 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 v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu v jiných, avšak obdobných věcech téže žalobkyně ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46, ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 177/2016–161, ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 159/2019–49)“.* Obdobně také např. rozsudky NSS ze dne 8. 6. 2022, č. j. 7 As 353/2021-25, ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

474/2021-38, ze dne 17. 5. 2023, č. j. 4 As 173/2022-27, ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 As 381/2021-40, nebo zrušující rozsudek NSS v projednávané věci.

71. Podle článku 56 SFEU, *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.*
72. Pro aplikaci tohoto článku je nezbytné, aby byl ve věci dán tzn. unijní prvek. Problematikou unijního prvku a aplikovatelnosti čl. 56 SFEU se v obdobné věci zabýval SDEU v rozsudku ze dne 3. prosince 2020, C-311/19, *Bonver Win*, který dovodil, 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.“
73. Z rozsudku *Bonver Win* dále vyplývá, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb“ (bod 24), a „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.“ (bod 26). Dále uvádí, že „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 (...).“. Nepostačuje tedy pouhé tvrzení provozovatele služeb, že část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, existence tzv. unijního prvku musí být prokázána; postačuje však zjištění byt i jediného příjemce služeb.
74. Žalobce existenci unijního prvku tvrdil a byla prokázána v rámci dokazování v předchozím soudním řízení 6 Af 27/2016, kdy stvrzenkami z roku 2011 žalobce doložil, že v hernách vyplácel výhry osobám z jiných členských států EU. V projednávané věci je ostatně existence unijního prvku mezi účastníky nesporná a žádný z účastníků ji nezpochybňuje.
75. Soud se proto dále zabýval souladem přijaté regulace v OZV s evropským právem, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*, neboť ne každé omezení volného pohybu služeb představuje porušení čl. 56 SFEU. Obdobná kritéria jako níže citovaný rozsudek *Berlington Hungary* stanoví např. i rozsudek *Unibet International* ze dne 22. 6. 2017 C-49/16 – bod 40, 41, 43).
76. Dle rozsudku SDEU C-49/16 ve věci *Unibet International* ze dne 22. 6. 2017, „Soudní dvůr několikrát uvedl, že cíle sledované vnitrostátními právními úpravami přijatými v oblasti her a sázek (...) se nejčastěji vztahují k ochraně příjemců dotčených služeb a obecně spotřebitelů, jakož i k ochraně společenského řádu. (...) takové cíle patří k naléhavým důvodům obecného zájmu, jež mohou odůvodnit zásahy do volného pohybu služeb. (...) Každému členskému státu přísluší, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti provozování hazardních her (...).“.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

77. Rozsudek *Berlington Hungary* v bodě 58 konstatuje, že „ochrana spotřebitelů proti hráčské závislosti a předcházení trestné činnosti a podvodům spojeným s hrami jsou naléhavými důvody obecného zájmu, jež mohou odůvodnit omezení hazardních her“.
78. Rozsudek *Berlington Hungary* obsahuje „katalog“ požadavků, týkajících se vypořádání otázky souladu vnitrostátní právní úpravy s právem a zásadami EU, se shrnutím v bodě 92, kde se uvádí, že
79. „(...) omezení volného pohybu služeb, která by mohla vyplývat z takových vnitrostátních právních předpisů, jaké jsou dotčeny v původním řízení, mohou být naléhavými důvody obecného zájmu odůvodněna pouze, pokud vnitrostátní soud dospěje po celkovém posouzení okolností, za nichž byly tyto právní předpisy přijaty a uplatňovány, k závěru:
- že předně sledují skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, přičemž pouhá skutečnost, že omezení hazardních her je akcesoricky přínosem pro rozpočet dotyčného členského státu prostřednictvím zvýšení daňových příjmů, není na překážku tomu, aby se na toto omezení nablíželo jako na předně sledující skutečně takové cíle,
 - že sledují takové cíle koherentním a systematickým způsobem a
 - že splňují požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví.“
80. K první podmínce dle rozsudku *Berlington Hungary* soud uvádí:
81. Soud vychází z toho, že svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti a právo vlastnit majetek, je součástí obecných zásad unijního práva. Tato základní práva však nicméně nepředstavují absolutní výsady, ale je třeba je brát v úvahu ve vztahu k jejich společenské funkci. Výkon těchto práv může být tudíž předmětem omezení pod podmínkou, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným EU a nepředstavují, s ohledem na sledovaný cíl, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž je ohrožena samotná podstata tohoto práva (srov. bod 68 rozsudku ve spojených věcech C-20/00 a C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd a Hydro Seafood GSP Ltd* z 10. 7. 2003, bod 27 rozsudku C-22/94 *The Irish Farmers Association* z 15. 4. 1997, bod 21 rozsudku C-200/96, *Metronome Musik GmbH* z 28. 4. 1998).
82. Soud se ztotožňuje dále s rozsudkem *MS v Praze* ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140, který uvedl:
83. „46. Taktéž platí, že jakkoli formulace článku 56 SFEU počítá toliko se zákazem omezení, je za určitých podmínek přípustné takové omezení volného pohybu služeb, které znamená faktický zákaz. SDEU ve věci C-275/92, *Schindler* konstatoval (posuzuje legislativu Velké Británie, která plošně až na malé lokální výjimky zcela zakazovala na svém území loterie), že takový plošný zákaz zcela jistě je v rozporu s volným pohybem služeb. Současně však respektoval cíle, které stály za omezením volného pohybu služeb: předcházení trestné činnosti, zajištění, aby s hráči bylo zacházeno čestně; vyhnutí se stimulaci poptávky v odvětví hazardních her, která má od určité úrovně negativní sociální důsledky; a zajištění, aby loterie nemohly být provozovány pro osobní a komerční zisk, ale výhradně pro charitativní, sportovní nebo kulturní účely. SDEU konstatoval, že tyto cíle mohou odůvodnit omezení, které povedou až k zákazu loterií na území členského státu s ohledem na sociální a kulturní rysy tohoto státu (odstavce 59 a 61 rozsudku). Za těchto podmínek tedy SDEU akceptoval právní předpisy Spojeného království zcela zakazující loterie.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

84. 47. Také z pozdější judikatury SDEU vyplývá, že omezení hazardních herních činností mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou ochrana spotřebitele a předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru (v tomto smyslu srov. odstavec 55 rozsudku C-46/08, *Carmen Media Group* z 8. 9. 2010 nebo odstavce 48 a 49 rozsudku C-463/13, *Stanley International Betting* a tam citovaná judikatura).
85. 48. SDEU dále konstatoval, že přísluší každému členskému státu, aby posoudil, zda je v kontextu jím sledovaných legitimních cílů nezbytné zakázat úplně nebo částečně činnosti této povahy, nebo je pouze omezit a stanovit k tomuto účelu více či méně přísné způsoby kontroly, přičemž nezbytnost a přiměřenost takto přijatých opatření musejí být posouzeny pouze s ohledem na sledované cíle a úroveň ochrany, kterou zamýšlejí dotčené vnitrostátní orgány zajistit (kromě shora citovaných rozhodnutí srov. odstavec 35 a 36 rozsudku C-124/97, *Läärä* a další, odstavce 33 a 34 rozsudku C-67/98, *Zenatti* nebo odstavec 58 rozsudku C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* a *Bwin International* z 8. 9. 2009). Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda vnitrostátní právní úprava vzhledem ke konkrétnímu způsobu použití skutečně slouží cílům, které ji mohou odůvodnit, a zda omezení, která obsahuje, nejsou nepřiměřená těmto cílům (odstavec 37 rozsudku *Zenatti*).
86. 49. Relevantní česká právní úprava spojuje obecný rámec, který vymezuje loterijní zákon a OZV, které k regulaci hazardu na svém území vydávají obce. (...) Zákonem č. 300/2011 Sb. byl do loterijního zákona vložen § 50 odst. 4, který obcím umožnil stanovit „obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií na celém území obce.“
87. 50. Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb. (dostupná na www.psp.cz jako sněmovní tisk 138/0, rok 2010) konstatuje, 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 provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (§ 2 písm. j)) a dále na loterie povolené podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 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.“
88. 51. Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 50 odst. 4 poté uvádí, že „úprava rozšiřuje pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her. Předkladatel nenavrhuje zúžení pravomoci obcí pouze na úplný zákaz všech v § 50 odst. 4 uvedených her na celém svém území, neboť tento postup by mohl vést k tomu, že obce z důvodu zachování příjmů svých veřejných rozpočtů k takovéto regulaci nepřistoupí. Ustanovení § 50 odst. 4 proto dává obcím možnost výběru, tj. vedle úplného zákazu her uvedených v tomto ustanovení ve vyhláškách určit, na kterých místech a v jakém čase je provozování povoleno, nebo naopak, na kterých místech je provozování zakázáno, a to z důvodu možnosti usměrnit provozování těchto her do úzkého a jednoduše kontrolovatelného místního rámce (např. ve formě jedné "hrací ulice"), ve kterém bude následně obec schopna zabezpečit dodržování veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku i dalších celospolečenských zájmů.“

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

89. Již z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, odstavec 37, vyplývá, že (...) je notorietou, že loterie 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.“.
90. Obdobně uvádí NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 ze dne 24. 2. 2015, odstavec 30, že „ (...) hazardní hry tohoto typu [herní přístroje a podobná zařízení, pozn. městského soudu] lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopiratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku.“.
91. Z uvedeného je nepochybné, že omezením nebo případně i zákazem provozování loterií velmi pravděpodobně může dojít k eliminaci rizik a nežádoucích průvodních jevů hazardu (negativní fenomén herní závislosti - gamblerství, utrácení sociálních dávek, zvýšení kriminality, narušování veřejného pořádku apod.), jejichž existenci uznává i judikatura SDEU. V rozsudku ze dne 3. 11. 2023, č. j. 3 As 328/2021-44, NSS „připomíná, že omezení obecné dostupnosti hazardu (tedy například omezení počtu provozoven, omezení hazardu na vybrané provozovny či omezení provozování hazardu na určené lokality) je odbornou veřejností uznávaná forma regulace hazardu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15). Přípustnost takové regulace vyplývá i z judikatury Soudního dvora Evropské unie (srov. rozsudky ze dne 24. 3. 1994, ve věci C-275/92, *Schindler*, ze dne 21. 9. 1999, ve věci C-124/97, *Läärä*, či ze dne 11. 9. 2003, ve věci C-6/01, *Anomar*).“.
92. V OZV 18/2011 hlavní město Praha žádný účel vydané vyhlášky neuvádí. OZV 10/2013 je již uvozena preambulí deklarující účel jejího vydání: „Záměrem (...) je omezení negativního vlivu loterií a jiných podobných her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na těchto loteriích (...) a předcházení záporných jevů spojených s hraním loterií (...), které ve svých důsledcích mohou vést k narušování veřejného pořádku a ke zvýšení kriminality a dalších patologických jevů.“.
93. Z vyjádření hlavního města Prahy a souvisejících podkladů, o nichž je pojednáno výše, lze jednoznačně seznat okolnosti a naléhavé důvody obecného zájmu, které vedly hlavní město Prahu k přijetí OZV 10/2013, jakož i jí předcházející OZV 18/2011. Byla jimi snaha omezit negativní jevy spojené s provozováním hazardu na svém území, přičemž nebylo nijak zpochybněno, že skutečně byly přijetím OZV sledovány předně tyto cíle, související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

činnostem spojeným s hrami, které lze jednoznačně shledat legitimními. Žalobce ostatně netvrdil, ani neprokazoval opak.

94. První podmínku omezení volného pohybu služeb omezením provozování vybraných loterií a sázkových her, stanovenou rozsudkem *Berlington Hungary*, má tedy soud za splněnu.
95. K druhé podmínce dle rozsudku *Berlington Hungary* soud uvádí:
96. K naplnění druhé podmínky rozsudku *Berlington Hungary*, tedy aby omezení volného pohybu služeb neodporovalo čl. 56 SFEU, musí být splněno, že vymezené legitimní cíle sleduje koherentním a systematickým způsobem (podobně též rozsudky ze dne 12. července 2012 ve věci *C 176/11 HIT a HIT LARIX*, bod 22, a ze dne 6. listopadu 2003 ve věci *C 243/01 Gambelli*, bod 67). Jinými slovy nesmí jít o právní úpravu svévolnou (*rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2022, č. j. 6 As 9/2022–31*).
97. V době vydání obou OZV hlavním městem Prahou docházelo na celém území České republiky postupně ke stále přísnějším regulacím loterií, neboť postupnými novelizacemi zákona o loteriích a nálezy Ústavního soudu obce dostávaly stále více možností k regulaci hazardních her na svém území. Již z vývoje právní úpravy tedy muselo být provozovatelům zřejmé, že nemohou racionálně očekávat, že nemůže dojít ke změně vývoje na místní úrovni. Zákodárce sám loterie podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích neomezil celoplošně na území celé republiky, ale konkrétní regulaci ponechal samosprávným celkům vzhledem k jejich znalosti místních poměrů a od nich se odvíjející místní potřeby.
98. Jak uvádí rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2023, č. j. 3 As 328/2021-44, „Již v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016–46, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*obce jsou v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her podle zákona o loteriích. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Obec zde disponuje velmi širokým uvážením limitovaným toliko ústavními kautelami v případech, kdy unijní prvek není přítomen, a spolu s nimi i právem EU v případech, kdy unijní prvek přítomen je.*“. Obec vydáním obecně závazné vyhlášky regulující či zakazující provozování loterií uplatňuje své ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy České republiky). Obsahem tohoto práva je možnost v mezích objektivního práva autonomně spravovat záležitosti obce; zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, hovoří v souvislosti se samostatnou působností obce v § 35 odst. 1 o záležitostech, které jsou v zájmu obce a občanů obce. „*Je totiž věcí politického uvážení obce, v jaké míře mají být na jejím území provozovány sázkové hry nebo jiné obdobné hry, a toto její politické uvážení může být limitováno jen v rozsahu právem připuštěném*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 4 As 351/2021 – 32). Nejvyšší správní soud současně upozornil na nutnost řádně vyhodnotit, zda je místní právní úprava regulace loterií prosta diskriminačních účinků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 – 77).
99. Plošným zákazem loterií se NSS opakovaně zabýval (např. rozsudek ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015-44, ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, či ze dne 29. 4. 2021, č. j. 3 As 222/2019-49, ze dne 17. 2. 2022, č. j. 2 As 17/2021-49), a to se závěrem, že plošná regulace na území otce je za běžných okolností konstantně shledávána jako přípustná a nediskriminační, jelikož je z ní zřejmý legitimní záměr obce vymýtit provozování loterií ze svého území, jakožto zdroj negativních jevů, dopadajících na dané společenství obyvatel. Plošný zákaz

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

mezi jednotlivými provozovateli nerozlišuje přímo a obvykle ani svým dopadem. Obec přitom při výkonu svého práva nepoužívá řádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. Jak uvádí např. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, „*Pravomoc obcí zcela zakázat hazardní hry na svém území vyplývá ze zákona i z ústavního pořádku a je potvrzena Ústavním soudem (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích, § 10 písm. a) zákona o obcích, náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). V případě plošného zákazu přitom není možné uvažovat, že by šlo o zákaz zvýhodňující některé provozovatele před jinými. Plošný zákaz mezi jednotlivými provozovateli nerozlišuje, přímo, ani svým dopadem. (...) Skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je nezbytným 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 náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95, N 25/5 SbNU 209).“.*

100. Ačkoliv je tedy přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí legitimním politickým rozhodnutím obce, je zároveň její povinností v procesu přijímání takové právní úpravy dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2023, č. j. 3 As 328/2021-44). Jinak řečeno, je obec povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí.
101. V nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 v bodě 40 se podává, že „*(...) definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost. (...) ve vztahu k obecně závazným vyhláškám (...) je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinností v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.*“.
102. Důvody vedoucí obec k regulaci hazardu a kritéria, dle kterých k omezení dochází, by tedy 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. odst. 40 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 nebo např. rozsudky NSS č. j. 1 As 5/2017-76 ze dne 13. 7. 2017, č. j. 10 As 378/2017-76 ze dne 5. 9. 2018 nebo č. j. 8 As 58/2017-45 ze dne 18. 5. 2021). Jak NSS v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018-69, uvedl, „*[t]yto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „spřátelených provozovatelů“.*“.
- Rovněž dle rozsudku *Berlington Hungary* (bod 92) musí vnitrostátní soud provést celkové posouzení okolností, za nichž byly právní předpisy přijaty a uplatňovány.
103. Obec má tedy povinnost před soudem obhájit racionální a nediskriminační důvody, kterými byla vedena při vydání OZV o regulaci hazardu.
104. Je pravdou, že pravomoc regulovat provoz loterií na svém území má primárně obec jako celek, nikoli jednotlivé městské části; právě obec musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. (např. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76). Nicméně i v takovém případě plošný zákaz hazardu ve vybraných městských

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

částech Prahy ob stojí. K tomu lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, který se týká zákazu provozování loterií na území celých, byť vybraných částí statutárního města Brna, a který konstatuje, že „*Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostalo povinnosti chránit princip rovnosti*“.

105. Právní úprava OZV by mohla být diskriminační tehdy, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), případně by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení jisté subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace) (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017-34).
106. V rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018-47, NSS konstatoval, že „*je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), 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. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu*“.
107. Judikatura připouští určité rozdíly v regulaci v jednotlivých městských částech za předpokladu, že tyto rozdíly vychází z racionálních důvodů; diskriminační může být OZV, pokud důvody, podle nichž jsou vybrána „povolená místa“ nejsou objektivní či racionální, nýbrž jsou namířeny proti určitým provozovatelům (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, nebo rozsudek ze dne 16. 3. 2023, č. j. 3 As 409/2021-46). Tak tomu však v projednávané věci není.
108. Zároveň platí, že při posuzování možných diskriminačních účinků OZV „*vždy 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 NSS č. j. 10 As 265/2020-57 ze 17. 3. 2021).
109. Základním předpokladem pro případnou neaplikaci OZV je to, že žalobce prokáže, že byl na jejím základě znevýhodněn oproti jiným subjektům ve srovnatelném postavení (srov. odstavec 29 rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018-51). Žalobce však ani netvrdil, v čem konkrétně snad měla jeho diskriminace, ve srovnání s jinými provozovateli loterií v obvodu Prahy 2, spočívat, nebo že by byl postup hlavního města Prahy při přijímání a uplatňování regulace v OZV nelogický, svévolný nebo namířený konkrétně proti němu. Nejen žalobce, ale ani další provozovatelé na území Prahy 2 nemohli provozovat loterie a jiné podobné hry a zákaz se vztahoval na všechny potenciální hráče bez výjimky. Jak je uvedeno výše, námitku diskriminační povahy OZV však žalobce včas neuplatnil.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

110. Regulace loterií OZV na území hlavního města Prahy, i konkrétně jejich plošný zákaz na území Prahy 2, byly již opakovaně předmětem soudních řízení, ve kterých hlavní město Praha podalo obdobná vyjádření, jako v projednávané věci, objasňující důvody přijaté regulace OZV na svém území. NSS v rozsudku ze dne 18. 5. 2021, č. j. 8 As 58/2017-45, shledal srozumitelným závěr MS v Praze, že OZV obsahuje regulaci objektivně ospravedlnitelnou, sledující legitimní cíl a zvolený způsob regulace (tj. úplný zákaz herních zařízení na celém území městské části Prahy 2) je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování hazardu, a dodal, že *„ve své judikatuře vychází z toho, že je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), musí obec při výběru těchto míst dbát na hledisko rovného zacházení a uplatňovat přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. odst. 40 nálezu ve věci Františkovy Lázně, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76). Tak tomu bylo i v souzené věci, v níž hlavní město Praha důvody přijaté regulace objasnilo v průběhu řízení o žalobě k výzvě městského soudu, neboť v samotném textu loterijní vyhlášky tyto důvody obsaženy nebyly.“*
111. Soud považuje za nutné také poukázat na náleze Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2025, sp. zn. Pl. 24/24, který k plošné regulaci loterií na území jednotlivých městských částí uvedl v odstavcích 65-69 nadepsaných „Judikatura Nejvyššího správního soudu k obecně závazným vyhláškám hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst“ následující:
112. *„66. Z poslední doby lze odkázat kupříkladu na rozsudek sp. zn. 5 As 322/2022 (...), kterého se dovolávají jak navrhovatel, tak hlavní město Praha. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými námitky tehdejšího žalobce o diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna, kterou se na území některých městských částí zakázal hazard oproti některým městským částem, kde byl povolen na určitých místech. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že jeho dosavadní judikatura označuje za legitimní, vycházelo-li statutární město Brno z návrhů městských částí s odůvodněním, že městské části nejlépe znají místní podmínky; jsou nejbližší svým obyvatelům, nejlépe znají jejich stanoviska a jsou to právě ony, které se v první řadě potýkají s negativními jevy hazardu. Je totiž nesporné, že členění Brna vychází mimo jiné ze zákona a jednotlivé městské části mají právo navrhnout vyhlášky města a tím upravit poměry na svém území. Přistoupil-li by soud na argumentaci, že členění města na menší oblasti nedává z hlediska posuzování obecně závazné vyhlášky o hazardu smysl, neboť regulace působí na úrovni celé obce, pak by se popřely samosprávné kompetence městských částí. Právě uvedené podle Nejvyššího správního soudu nebylo v rozporu s obecnou tezí, že obecně závaznou vyhlášku je nutné z hlediska diskriminace posuzovat na úrovni celé obce.*
113. 67. Obdobné se podává i z jiných rozhodnutí; příkladmo v bodu 20 rozsudku sp. zn. 9 As 178/2021 Nejvyšší správní soud s odkazem na svá jiná (tam odkazovaná) rozhodnutí uvedl, že ačkoli je přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí legitimním politickým rozhodnutím města, je zároveň jeho povinností při procesu přijímání takové právní úpravy dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jinak řečeno, obec je povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí, a to ve vztahu

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

k jejímu celému území. Obecně však u plošného zákazu provozování loterií na území konkrétní městské části platí, že související povinnost zde ukončit provozování hazardu je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na svém území zcela zakázat. Obec při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky. Nejvyšší správní soud rovněž tehdy zdůraznil, že v jeho vlastní judikatuře není dán žádný rozpor, neboť plošný zákaz jen v některých městských částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační. Tento závěr vyplývá například i z rozsudků ze dne 5. 9. 2018 č. j. 10 As 378/2017-76, ze dne 4. 4. 2021 č. j. 6 As 119/2018-69 či ze dne 21. 2. 2023 č. j. 2 As 280/2021-39.

114. 68. Navrhovateli je třeba přisvědčit, že Nejvyšší správní soud v některých převážně starších rozhodnutích naznačil, že převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách o hazardu neospravedlňuje (...). Je tedy evidentní, že judikatura správních soudů se ustálila v závěru, že plošná regulace (zákaz) hazardu na území městské části založená na politickém rozhodnutí městské části se jeví jako legitimní, rozumná a nediskriminační. Sám Nejvyšší správní soud se s vlastní dosavadní judikaturou vypořádal. Rovněž jeho shora uvedený požadavek odůvodnit přijetí plošného zákazu na území jednotlivých městských částí obce či města zjevně dopadá na obec jako takovou, nikoli na jednotlivou městskou část. Je zřejmé, že jde o vyloučení svévole. (...).“
115. OZV 18/2011, jakož i navazující OZV 10/2013, omezují provozování vybraných loterií pouze na vybrané části města specifikované v příloze OZV. Na území městské části Praha 2, kde měl žalobce na několika adresách prvostupňovým rozhodnutím zrušena povolení k provozování loterií, se jedná o úplný zákaz provozování loterií. Jak je již zmíněno výše, právo obcí na samosprávné řešení svých záležitostí přiznává čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a k vydání OZV bylo hlavní město Praha zmocněno již na základě § 10 zákona o obcích, respektive zde dle § 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze, a § 50 odst. 4 zákona o loteriích zákona 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 tohoto zmocnění soud neshledal, že by hlavní město Praha vydáním OZV překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz hracích přístrojů na celém území městské části Praha 2.
116. Z vyjádření hlavního města Prahy jsou seznatelné obecné důvody a cíle regulace OZV, jakož i konkrétní důvody faktického zákazu provozování loterií vztahující se k celému území Prahy 2. Vyplývá z něj, že hlavní město Praha ve snaze zajistit veřejný pořádek a vyšší míru bezpečí na svém území se dlouhodobě, systematicky snažilo maximálně využívat možného právního rámce a postupně se zpřísnujícími předpisy snižovat počet míst provozování loterií, aby dosáhlo svého záměru co možná nejširšího omezení negativních jevů, jejichž je hazard spouštěčem. Škodlivost hazardu je přitom notorietou, jak pojednal soud výše. Volba povolených lokalit vycházela ze stanovisek jednotlivých městských částí, které si v souladu s „Pravidly pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry“ ze dne 7. 5. 2013 mohly zvolit také variantu tzv. nulové tolerance hazardu, přičemž specifika území Prahy 2, které městská část Praha 2 rozebírá ve svém stanovisku, které je přílohou k usnesení Rady městské části Praha 2 ze dne 28. 5. 2013, vedou k závěru, že nulovou tolerancí hazardu jednoznačně sleduje legitimní cíl (zvýšení bezpečnosti na svém území, ochranu svých obyvatel, turistů i klientů samotných), jehož dosažení je prostřednictvím regulace v OZV reálné. To je patrné i z vyjádření hlavního města Prahy, že postupnou regulací loterií na jeho území došlo k podstatnému snížení počtu míst, kde jsou provozovány. Hlavní město Praha,

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

resp. městská část Praha 2, zjevně považuje loterie za negativní fenomén s natolik závažnými sociopatologickými dopady, že upřednostnilo veřejný pořádek před finančními příjmy z těchto her.

117. Soud uvádí, že hlavní město Praha jím zvolené řešení regulace loterií prostřednictvím OZV přesvědčivě a úplně odůvodnilo, regulace vychází z předem dané koncepce a nic nenasvědčuje tomu, že by snad byla nahodilá či svévolná. Soud proto uzavírá, že OZV představují koherentní a systematickou regulaci provozování loterií na území hlavního města Prahy ve smyslu judikatury SDEU, především rozsudku *Berlington Hungary*.
118. K třetí podmínce dle rozsudku *Berlington Hungary* soud uvádí:
119. Třetím kritériem posouzení, zda je právní regulace omezení volného pobytu služeb v souladu s unijními principy, je dle rozsudku *Berlington Hungary* splnění požadavků plynoucích z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásady právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a zásady ochrany vlastnictví.
120. Ústavní soud již v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 z 14. 6. 2011, konstatoval, že zrušení povolení k provozování loterie ze stran žalovaného pro rozpor s později vydanou OZV „*není protiústavní ani nezákonný, neboť si provozovatelé loterií právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích museli být vědomi, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni*“. Obdobně se vyjádřil také v nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, se závěrem, že u provozovatelů videoloterních terminálů nelze „*hovořit o existenci legitimního očekávání (...) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé 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*“.
121. Na tento nálezy navázal NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 z 24. 2. 2015, v němž konstatoval, že „*[a]rgument, že ani očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, zní vskutku neuvěřitelně, v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předcházejících nálezů Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území*“.
122. Obdobně například NSS v rozsudku ze dne 26. 1. 2024, č. j. 2 As 35/2018-51, konstatoval, že „*stěžovatelka si musela být vědoma existence § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tedy toho, že může být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz herních zařízení, tohoto povolení zbavena. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání, že její podnikání v daném velmi specifickém oboru, jenž je tradičně předmětem častých politických zásahů místních i celostátních, bude „nerušeně“ pokračovat. Nad stěžovatelčím právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, v daném případě v rovině vnitrostátního práva převažuje právo obcí na samosprávu (...)*“. Ve stejném smyslu se k otázce legitimního očekávání ve vztahu k regulaci hazardních her vyjádřil ve své judikatuře NSS opakovaně, srov. např. rozsudky ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 116/2018-75, ze dne 23. 3. 2021,

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

č. j. 4 As 260/2019-38, ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019-41, ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-8.

123. Z citované judikatury tedy vyplývá, že provozovatelům loterií nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že udělené povolení nebude po dobu jeho platnosti nijak dotčeno. Správní orgány v takových případech postupovaly zcela v souladu s judikaturou Ústavního soudu, která jim opakovaně ukládala, aby zahájily řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, pokud jsou vydaná povolení v rozporu s OZV (srov. *nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12*). S otázkou legitimního očekávání souvisí i otázka právní jistoty a nepřipustné retroaktivity aplikované právní úpravy, kterou NSS odmítl v rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32 z 24. 2. 2015: „*Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů (...) 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 náleзовé judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy*“.
124. Soud dále poukazuje na *rozsudek MS v Praze ze dne 29. 7. 2021, č. j. 10 Af 72/2015-140*, který k otázce zásady právní jistoty a legitimního očekávání shrnul judikaturu SDEU takto:
125. „64. Podle ustálené judikatury SDEU zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, vyžaduje jednak, aby právní pravidla byla jasná a přesná, jednak aby jejich použití bylo pro právní subjekty předvídatelné (srov. odstavec 20 rozsudku C-63/93, *Duff a další* z 15. 2. 1996, odstavec 66 rozsudku C-107/97, *Rombi a Arkopharma* z 18. 5. 2000, odstavec 80 rozsudku C-17/03, *VEMW a další* ze 7. 6. 2005). Tento požadavek je třeba zvlášť přísně dodržovat, pokud jde o právní úpravu, která může přinášet finanční zatížení, aby bylo dotčeným osobám umožněno se s určitostí seznámit s rozsahem povinností, jež jsou jim uloženy (odstavec 34 rozsudku C-17/01, *Sudholz* z 29. 4. 2004).
126. 65. Zásada právní jistoty přitom nevyžaduje, aby nedocházelo k legislativním změnám, ale spíše vyžaduje, aby zákonodárce přihlédl ke zvláštní situaci hospodářských subjektů a případně stanovil, že se nová právní pravidla použijí s určitými úpravami (odstavec 81 rozsudku *VEMW*).
127. 66. Z ustálené judikatury SDEU vyplývá, že možnost dovolat se ochrany legitimního očekávání má každý hospodářský subjekt, u nějž vzbudil vnitrostátní orgán důvodné naděje. Pokud však opatrný a obezřetný hospodářský subjekt je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmů, této zásady se dovolat nemůže. Navíc hospodářské subjekty nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (srov. odstavec 70 rozsudku ve spojených věcech C-37/02 a C-38/02, *Di Lenardo a Dilexport* z 15. 7. 2004 a v něm citovaná judikatura nebo bod 71 rozsudku C-310/04, *Španělsko v. Rada* ze 7. 9. 2006).

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

128. 67. V rozsudku *Di Lenardo a Dilexport* SDEU vyložil, že i když zásada legitimního očekávání patří mezi základní unijní zásady, hospodářské subjekty nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů EU, a to zvláště v takové oblasti, jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (srov. odstavec 52 rozsudku C-104/97, *Atlanta v. Evropské společenství* ze 14. 9. 1999).
129. 68. Judikatura SDEU tedy obecně neshledává zásah do uvedených zásad v těch případech, pokud rozumný hospodářský subjekt je schopen se seznámit s rozhodnou právní úpravou a na základě ní mohl i rozumně předpokládat, že ke změnám a k zásahům do práv vyvstalých na základě takové právní úpravy může dojít.“.
130. S otázkou legitimního očekávání má souvislost také povinnost uložená vnitrostátnímu zákonodárci rozsudkem *Berlington Hungary* v bodě 85 (s odkazem na rozsudek ESLP ze dne 13. 1. 2015, *Vékony v. Maďarsko*, č. 65681/13, §§ 34 a 35), a sice stanovení dostatečně dlouhého přechodného období, jež umožní držitelům povolení k provozování loterií při jejich rušení přizpůsobit se danému stavu, či systém přiměřené náhrady. OZV, na základě níž byla předmětná povolení zrušena, nestanovila pro provozování loterií, provozovaných žalobcem na základě těchto povolení a povolených přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, žádné přechodné období. Žalobce byl proto dotčen na svých právech prakticky okamžitě po přijetí obecně závazné vyhlášky bez možnosti dále poskytovat služby v dotčených provozovnách na území Prahy 2. Žalobce, ani žalovaný netvrdili, že by žalobci v souvislosti s tímto zákazem byla poskytnuta nějaká náhrada.
131. Jak uvádí *rozsudek MS v Praze* ze dne 28. 6. 2022, č. j. 3 Af 37/2014-177:
132. „Evropská komise pro lidská práva ve věci *McKenna v. Irsko* (rozhodnutí Komise, č. 16221/90, ze dne 17. 10. 1991) k proporcionalitě tehdejšího opatření (zrušení udělené licence k hazardním hrám na základě zákona, a to po 6 letech provozování těchto her) shledala, že šlo o opatření v obecném zájmu a uvedla, že „udělení licence žadatele provozovat své podnikání vždy podléhalo neomezené pravomoci místního orgánu zrušit své rozhodnutí umožňující licencování zábavních loterií. Žadatel si také musel být vědom toho, že část veřejného mínění byla proti pokračování těchto typů podniků v dané oblasti a zájmové skupiny vedly kampaň za zrušení podle čl. 13 [zákonu o hraní a loteriích z roku 1956].“ V této věci tedy k převaze obecného zájmu nad individuálním zájmem stěžovatele postačil tlak veřejného mínění proti provozování hazardu a rovněž vědomí tehdejšího stěžovatele, že licenci může kdykoliv rozhodnutím příslušného orgánu pozbyt.
133. Oproti tomu v případě *Svit Rozvag, TOV a jiní v. Ukrajina*, č. 13290/11 ESLP shledal porušení práva na pokojné užívání majetku v tom, že Ukrajina přijetím zákona o regulaci hazardu bez jakéhokoli přechodného období a bez jakékoli kompenzace pozastavila (avšak fakticky zneplatnila) na celém svém území veškerá dříve udělená povolení k provozování hazardních her, a to z toho důvodu, že žádné ustanovení vnitrostátního práva účinné v době udělení povolení takový postup neumožňovalo (zejména odstavce 64 a 160 rozsudku *Svit Rozvag*). Ukrajina však k této regulaci přikročila prakticky okamžitě během jednoho měsíce od schválení příslušného zákona, přestože původně zákonodárce zamýšlel přechodné období v délce cca jednoho roku.
134. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

musely

být

od samého počátku vědomy toho, že jejich oprávnění mohou být kdykoli jednostranně odejmuta (srov. odstavec 173 rozsudku Svit Rozvag).“.

135. Jak soud uvedl výše, obecný zájem na regulaci hazardu a s tím spojených negativních dopadů byl shledán legitimním cílem pro přijetí OZV, přičemž žalobce si musel být vědom kontroverzí spojených s jeho podnikáním, jakož i toho, že jeho povolení vzhledem k ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích mohou být při změně okolností zrušena. Nemohl tedy legitimně očekávat, že povolení k provozování loterií nebudou po dobu své platnosti dotčena, proto není ani na místě požadavek na poskytnutí jakéhokoliv přechodného období. Nadto soud uvádí, že byť není v OZV 10/2013 stanoveno žádné přechodné období, toto fakticky existovalo. I po nabytí účinnosti OZV 18/2011 (účinné 1. 1. 2012), jakož i OZV 10/2013 (účinné 4. 10. 2013) žalobce nadále disponoval platnými povoleními k provozování loterií, vydanými žalovaným. Obce nemohou úpravou místních poměrů zrušit již dříve vydaná povolení, které vydal žalovaný, to může (a musí) ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích učinit pouze orgán, který tato povolení vydal, tedy žalovaný. Vznikne-li tedy okolnost, pro kterou by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (v daném případě nabytí účinnosti OZV regulující provozování loterií), má žalovaný zákonnou povinnost povolení k provozování činnosti zrušit. Jak uvádí nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011, *„je nyní na Ministerstvu financí, aby zajistilo respekt k této obecní regulaci prostřednictvím nástrojů, které mu uděluje správní řád a samotný loterijní zákon v ustanovení § 43 odst. 1, jež stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Dokud provozovatelé disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí, obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí). Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu.“* Obdobně také Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 16. 4. 2011 uvedl: *„Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.“* Tedy až do pravomocného rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterií tak žalobce jako provozovatel loterií nadále disponoval platnými povoleními a do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení tak měl nadále možnost své podnikání přizpůsobit vydané OZV. V daném případě bylo prvostupňové rozhodnutí o zrušení povolení žalovaným vydáno dne 29. 8. 2014, fakticky tak přechodné období od doby nabytí účinnosti první OZV 18/2011 (1. 1. 2012) činilo více než dva a půl roku, dle názoru soudu tedy více než dostatečně dlouho dobu k tomu, aby žalobce mohl své podnikání přizpůsobit podmínkám OZV.
136. Co se týče omezení vlastnického práva žalobce a jeho souladu s čl. 17 Listiny základních práv EU z pohledu 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 podmínek, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

137. Soud se ztotožňuje s posouzením žalovaného, že vzhledem k závěru o legitimním cíli provedené regulace loterií je intenzita omezení vlastnického práva přiměřená okolnostem. Lze odkázat na závěr rozsudku NSS ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 217/2020-32, dle něhož je možná nerovnost spočívající v tom, že některé subjekty náklady na stěhování a ztrátu klientely budou muset v důsledku OZV nést a jiné ne, *„nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst provozování loterií, nesmí ale být svévolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu. Musí být racionální a objektivně odůvodněná.“*. Rovněž rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, který se vyjádřil k námitce porušení principu proporcionality, uvedl, že *„...nad 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 vyhlášce odporující povolení, navíc přímo vyžaduje judikatura Ústavního soudu. Nemůže proto jít o postup neproporcionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nález sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 - 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).“*.
138. Soud uzavírá, že neshledal žádný důvod se při posouzení projednávané věci odchýlit od závěrů již ustálené judikatury ve věci regulace loterií prostřednictvím OZV obcí, ze které vycházel v odůvodnění tohoto rozsudku a ke kterým dospěl v napadeném rozhodnutí i žalovaný. Tyto závěry jsou aplikovatelné i na projednávanou věc týkající se rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterií žalobci v jeho provozovnách, nacházejících se na adresách Francouzská 74/38, Jaromírova 21/456, Vyšehradská 421/21, Myslíkova 1275/12 a Slezská 21 v Praze 2. Žalobce ani netvrdil, že by se dopad aplikace OZV na jeho podnikání jakkoliv odlišoval od jiných typově obdobných případů, o nichž bylo již zmíněnou judikaturou rozhodnuto.
139. Pokud jde o žalobcem tvrzené zvýšení nezaměstnanosti, výpadek příjmů na straně státního i obecního rozpočtu a zmaření účelně vynaložených investic provozovatelů loterií, ke kterým dle žalobce zrušením oprávnění k provozu loterií dojde, žalobce především tato svá tvrzení nijak nekonkretizoval a neprokázal a neuvedl ani žádné logické argumenty, které by objasnily souvislost jím předpokládaných důsledků s posouzením zákonnosti napadeného rozhodnutí. Uvedená tvrzení žalobce proto zůstávají pouze v rovině jeho ničím neprokázaných spekulativních úvah.
140. Za základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že regulace provozování loterií na území hlavního města Prahy OZV ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích je souladná se zásadami a s právem EU.
141. Soud závěrem poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, v němž se uvádí, že žalobní bod *„[...] je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“*. Jelikož tvrzení v žalobě ohledně rozporu OZV s právem EU byla pouze obecná, bez uvedení konkrétních skutkových okolností a určitých důvodů, mohl soud vypořádat žalobní námitku rozporu OZV s evropským právem rovněž převážně v obecné rovině, resp. obecně ve vztahu k regulaci loterií na území Prahy 2.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

Žalobce neposkytl žádná konkrétní tvrzení nebo důkazy, kterými by zpochybňoval systematickост, koherentnost, přiměřenost nebo legitimní cíle přijaté regulace loterií prostřednictvím OZV, nebo porušení obecných unijních zásad. Netvrdil, ani neprokazoval, že OZV byly namířeny právě vůči němu a znevýhodňovaly ho nebo že by naopak jinému provozovateli loterií stranily.

142. Pokud jde o věcné posouzení souladu, resp. žalobcem tvrzeného rozporu, s právem EU v napadeném rozhodnutí ze strany žalovaného, k němuž byl žalovaný zavázán zrušujícím rozsudkem NSS, uvažil soud takto:
143. Žalovaný správně, v mantinelech stanovených NSS, posoudil, zda v projednávané věci ob stojí omezení volného pohybu služeb testem naplnění tří podmínek stanovených stěžejním rozsudkem *Berlington Hungary*, se závěrem, že právní regulace OZV na území městské části Praha 2 není v rozporu s právem EU a jeho zásadami, neboť sleduje legitimní cíl koherentním a systematickým způsobem, přičemž nedošlo k nepřijatelnému vybočení ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. S tímto závěrem se soud zcela ztotožnil. Žalovaný uplatnil vlastní argumentaci při posouzení uvedené právní otázky, opřel se o přílehlavou judikaturu a dospěl ke správným závěrům, kterým není co vytknout; . Nejedná se proto o případ, kdy by nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí byly nahrazovány prací soudu, jak předjímal žalobce u jednání soudu s odkazem na odstavec 26 zrušujícího rozsudku NSS, který však mířil na situaci, kdy odůvodnění souladu OZV s unijním právem v prvním rozhodnutí o rozkladu zcela absentovalo. Vzhledem k pouze obecné rozkladové námitce rozporu s právem EU ze strany žalobce se žalovaný ani nemohl vypořádat s případnou konkrétní argumentací k tvrzenému porušení čl. 56 SFEU, neboť tu žalobce neposkytl.

Závěr a náklady řízení

144. S ohledem na vše shora uvedené soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a žalobu proto podle § 78 odst. 7 z. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
145. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady mu nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Žalobce nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.
146. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025 (dle čl. XI. „Přechodná ustanovení“ zákona č. 314/2025 Sb. se na řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použije § 60 odst. 5 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025) právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje A.

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.

V Praze dne 25. března 2026

JUDr. Ivanka Havlíková
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje A.