



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně:

[redacted]
sídlem [redacted]

proti

žalovanému:

Ministerstvo financí,
sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana

za účasti:

město Jesenice,
sídlem Budějovická 303, Jesenice
zastoupené Mgr. Martinem Žákem, advokátem
sídlem Šlikova 550/6, Praha 6 – Břevnov

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2015, č. j. X,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí, kterým ministr zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ministerstva financí (dále též „žalovaný“, kterým je obecně označován též ministr financí, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zrušilo podle ust. § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) ze dne 25. 11. 2014, č. j. X (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým ministerstvo financí zrušilo rozhodnutí ze dne 18. 6. 2012, č. j. X, v části týkající se povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. n) zákona o loteriích na území města Jesenice prostřednictvím centrálního loterního systému MAGIC POWER, model: MAGIC POWER, výrobní číslo: 50194, a to konkrétně na adrese Budějovická 371, Jesenice (dále jen „loterijní povolení“).
2. Žalobkyně v podané žalobě shrnula dosavadní průběh správního řízení, v němž žalovaný zahájil s žalobkyní z moci úřední správní řízení, jehož předmětem bylo zrušení již vydaného loterijního povolení k provozování loterií a jiných podobných her na uvedené adrese z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce Jesenice č. 2/2013 (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 2/2013“). Žalobkyně v podané žalobě namítala, že rozhodnutím ze dne 18. 6. 2012, č. j. X, jí bylo povoleno umístit a provozovat loterie a jiné podobné hry v herním středisku na výše uvedené adrese; provoz byl povolen v souladu s tehdy platnými právními předpisy. Žalobkyně uvedla, že řízení (dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích) navrhla zastavit z důvodu, že adresa herního střediska je pozitivně vymezená v obecně závazné vyhlášce č. 2/2013. Obce mohou v souladu s ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích stanovit místa (vymezením adresou a číslem popisným, příp. orientačním, není-li to možné uvedeném parc. č. a k. ú.), na nichž lze provozovat vyjmenované loterie a jiné podobné hry. K tomu žalobkyně (obecně) odkázala na metodiku ministerstva vnitra.
3. Žalobkyně namítala nepřípustnou retroaktivitu ust. § 43 zákona o loteriích. Dle žalobkyně toto ustanovení způsobuje pravou retroaktivitu, která je nepřípustná a je v rozporu s požadavkem legitimního očekávání a právní jistoty. Následné přijetí obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 není (a ze své podstaty nemůže být) okolností, která nastane. V době udělení loterijního povolení žalobkyni obecně závazná vyhláška neexistovala a okolnost, podle níž lze postupovat na základě ustanovení § 43 zákona o loteriích, je třeba chápat jako skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta, či zatajena. Dle žalobkyně musí být takových okolností s ohledem na užití množné číslo (v ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích) minimálně dvě a více. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný při rušení již vydaných loterijních povolení aplikuje právní předpis – obecně závaznou vyhlášku č. 2/2013, která byla vydána řadu měsíců poté, co předmětné loterijní povolení nabylo právní moci, takovou aplikací způsobuje nepřípustnou retroaktivitu předmětné obecně závazné vyhlášky.
4. Žalobkyně dále uvedla, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 (účinná od 31. 12. 2011) byla přijata na základě ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Žalobkyně namítala, že právní předpis nebyl přijat v souladu s přístupovými dohodami Evropského společenství. V případě přijetí zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES (dále jen „směrnice č. 98/34/ES“) a právní úprava je tak nepoužitelná a vůči svým adresátům právně nevynutitelná, protože dle žalobkyně je zákon o loteriích nepochybně normou technického charakteru. Platí tedy, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení, či dokonce být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek; doba pozastavení prací na přípravě technického předpisu, během níž má dojít k rozhodnutí o schválení, může být prodloužena za podmínek stanovených vládou. Vláda dne

23. 9. 2010 v souladu se směrnicí č. 98/34/ES předložila Evropské komisi schválený návrh; notifikační lhůta uplynula dne 23. 12. 2010 s tím, že nebyly uplatněny žádné připomínky. Nicméně výrazně pozměněný návrh tohoto zákona již nebyl Evropské komisi předložen, resp. jí byl předložen až poté, co byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen. Zákon byl notifikován dne 14. 7. 2011, nicméně ještě v průběhu trvání období po zastavení prací byl předpis schválen. Dle žalobkyně tak došlo k porušení ust. § 2 odst. 1 písm. a) a c) a ust. § 3 a § 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb. a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice č. 98/34/ES. Dle žalobkyně tyto vady procesu přijetí zákona č. 300/2011 Sb. způsobují s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům. Žalovaný měl u ESD zahájit řízení o předběžné otázce (čl. 234 Smlouvy o založení ES). Dle žalobkyně tak lze obecně závaznou vyhlášku č. 2/2013 taktéž považovat za nepoužitelnou a nevymahatelnou. Žalobkyně navrhla, aby se zdejší soud v případě, kdy soud nebude schopen sám aplikovat evropské právo, obrátil na Soudní dvůr Evropského společenství s předběžnou otázkou (čl. 234 smlouvy o Evropském společenství) týkající se přijetí zákona č. 300/2011 Sb. v souladu s předpisy Evropské unie.

5. Žalobkyně dále namítala, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 je v rozporu s právním pořádkem České republiky. Obecně závazná vyhláška neměří na území města Jesenice všem jejím adresátům „stejným metrem“. Kromě loterií dle ust. § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona o loteriích zakazuje (kromě jediného povoleného místa) loterie dle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Obecně závazná vyhláška č. 2/2013 nedopadá na legálně provozované loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet (kurzové sázky na internetu). Dle žalobkyně byla obecně závazná vyhláška č. 2/2013 přijata s tím, že nebude v celém rozsahu uplatňována a vymáhána, čímž se stává výrazně diskriminační a ve svém důsledku není vymahatelná vůči všem a není tudíž platná. Dle žalobkyně není zřejmé, zda a jakým způsobem město Jesenice vyčerpalo všechny jiné dostupné prostředky k nastolení veřejného pořádku, když dle metodiky ministerstva vnitra může obec přistoupit k vydání obecně závazné vyhlášky teprve poté, co tyto prostředky nevedou k nastolení veřejného pořádku. Dle žalobkyně musí obec také doložit, že vydání takové vyhlášky má racionální základ (opíraje se např. o záznamy obecní policie, kterými by obec měla disponovat pro případný následný přezkum). A dále by dle žalobkyně měla brát v potaz i skutečnost, zda dochází k narušování veřejného pořádku v souvislosti s určitou provozovnou, která je ve vlastnictví konkrétního provozovatele. Dle žalobkyně všechny tyto argumenty u předmětné obecně závazné vyhlášky chybí.
6. Žalobkyně dále uvedla, že zrušení předmětných loterijních povolení považuje za protiústavní a porušující čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy, když zakládá nepřipustnou retroaktivitu právních předpisů, je v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, zásadou právní jistoty, legitimního očekávání a zásadou proporcionality. Nadto rušení již vydaných loterijních povolení bude mít za následek zvýšení nezaměstnanosti, výpadek příjmů státního i obecního rozpočtu (tzv. loterní daně) a zmaření účelně vynaložených investic, čímž dojde ke vzniku nároku na náhradu škody a ušlého zisku u provozovatelů, akcionářů, investorů, dodavatelů a dalších smluvních partnerů.
7. Žalobkyně také odkázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ze dne 11. 6. 2015, ve věci sp. zn. C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó* proti *Madársken*, ve kterém se řešila otázka rušení výherních hracích přístrojů bez jakéhokoli přechodného období nebo náhrady provozovatelů z pohledu souladu s obecnými zásadami unijního práva a základními právy zaručenými Listinou základních práv Evropské unie, zejména se zásadou právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a právem na vlastnictví (čl. 17 Listiny základních práv EU). Soudní dvůr EU k tomu uvedl, že zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby byla právní úprava jasná a její účinky předvídatelné, jestliže může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce

a podniky. Žalobkyně také odkázala na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 1. 2015, ve věci *Vékony v. Maďarsko*, ve kterém soud uvedl, že vnitrostátní zákonodárce musí stanovit dostatečně dlouhé přechodné období pro to, aby se držitelé povolení mohli přizpůsobit rušení povolení, umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, případně musí v jejich prospěch stanovit systém přiměřené náhrady. Česká právní úprava žádné takové přechodné období, ani materiální kompenzaci nestanovuje. SDEU ve svém rozsudku *Plantanol*, sp. zn. C-201/08, v této souvislosti výslovně uvádí, že je možné na hospodářský subjekt, jež učinil nákladné investice k dosažení souladu s dříve přijatou právní úpravou, nahlížet jako na subjekt dotčený na svých zájmech předčasným zrušením této právní úpravy; tím spíše, jestliže ke zrušení došlo náhlým a nepředvídatelným způsobem bez poskytnutí času nezbytného k přizpůsobení se nové situaci. Za takový hospodářský subjekt lze jednoznačně označit žalobkyni, když se postup žalovaného opírá o zcela nepředvídatelnou normotvorbu obcí. Žalobkyně je oprávněna dovolávat se ochrany legitimního očekávání s ohledem na to, že vnitrostátní orgány v ní vzbudily důvodné naděje, když jí po splnění všech zákonných podmínek vydaly loterijní povolení s dobou platnosti až 10 let, v důsledku čehož žalobkyně investovala stovky milionů do vývoje centrálních loterních systémů s IVT (viz rozsudek ve věci *Plantanol*). SDEU ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó proti Maďarsku* uvedl, že právní úprava loterií a jiných podobných her, která nesplňuje požadavky z pohledu ochrany zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a omezuje provozování loterií a jiných podobných her nepřiměřeně z pohledu sledovaného cíle, resp. tak činí nekoherentním a nesystematickým způsobem, je omezením volného pohybu služeb (čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie) a přímým zásahem do výkonu vlastnického práva (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie). Současná právní úprava loterií a jiných podobných her, včetně navazující praxe žalovaného uvedené požadavky SDEU v této oblasti nesplňuje. Obce ve věci regulace provozování technických herních zařízení, či kasin, postupují zcela netransparentně a nesystematicky, když se ve věci normotvorby neopírají o jakákoli předvídatelná kritéria. Tato forma regulace, bez jakýchkoliv právně závazných kritérií definujících regulační rámec, je dle žalobkyně v rozporu se závěry judikatury SDEU (rozsudek *SLA Garkalns v. Rigas dome*, C-470/11 a C-98/14). Absence přechodných ustanovení má za následek prakticky okamžité rušení povolení k provozování technických herních zařízení, a to bez jakékoliv materiální kompenzace od státu. Žalobkyně dále upozornila, že vnitrostátní soudy jsou v souladu se závěry rozsudku SDEU ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó proti Maďarsku* oprávněny a současně povinny z pohledu řádné aplikace unijního práva posoudit soulad stávající národní právní úpravy s výše uvedenými prameny práva EU s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem, vyplývajícím ze znění, účelu a systematiky předmětných právních předpisů. V tuzemsku by se měly především zaměřit na retroaktivní působnost § 43 odst. 1 zákona o loteriích a na ničím neohrazenou pravomoc přijímat obecně závazné vyhlášky v předmětné věci. Dle žalobkyně je zdejší soud povinen posoudit, zda konkrétní obecně závazná vyhláška sleduje skutečné cíle, spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, příp. jiné cíle veřejného zájmu, zda tyto cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, především zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, stejně tak i práva na vlastnictví. Dle žalobkyně v případě, že by zdejší soud došel k závěru, že ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nebo předmětná obecně závazná vyhláška č. 2/2013, nenaplňují výše uvedená kritéria, je zdejší soud dle judikatury SDEU povinen odmítnout aplikaci jakéhokoliv ustanovení národního práva, jež je v rozporu s unijním právem, a zajistit plnou účinnost unijního práva. K tomu je třeba přistoupit zejména z důvodu, že správní řízení ve věci rušení povolení pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou jsou vedena formalistickým způsobem, bez ohledu na konkrétní okolnosti každého případu, či na to, zda je existence předmětné obecně závazné vyhlášky skutečně důvodem pro zrušení povolení (nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10). Dle žalobkyně je tak na správních soudech, aby takové posouzení provedly a zabránily tak dalším neoprávněným zásahům do práv a chráněných zájmů

provozovatelů loterií, kteří byli dle názoru žalobkyně zcela zjevně v rozporu s právem EU zbaveni veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti.

8. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Žalovaný k jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že loterijní povolení bylo vydáno v souladu s právní úpravou, jež dovoľovala na uvedené adrese provozovat loterie a jiné podobné hry. Důvodem zrušení loterijních rozhodnutí byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013, kterou město Jesenice jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl. U provozovatelů IVT dle žalovaného nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, když si provozovatelé mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena přijetím, změnou, či zrušením právních předpisů (zákonů, vč. podzákoných předpisů – vyhlášek, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Provozovatelé si musí být v souvislosti s ust. § 43 zákona o loteriích vědomi také skutečnosti, že mohou být předmětného povolení zbaveni fakticky kdykoliv, jestliže v běhu platnosti povolení nastanou okolnosti, které provoz těchto zařízení vylučují (nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Žalovaný zrušením dotčeného povolení respektoval právo obcí na samosprávu zaručené Ústavou.
9. Dle žalovaného nelze v tomto případě hovořit o nepřezkoumatelnosti, která spočívá v nedostatku důvodů rozhodnutí. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se ministr financí se všemi relevantními argumenty žalobkyně vypořádal, řádně uvedl, které skutečnosti byly vzaty jako podklad rozhodnutí, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se při rozhodování řídil. K tomu žalovaný poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, podle kterého není nutno vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení. Žalovaný po vylíčení procesního děje uvedl, že zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí, za kterým dle žalovaného následovalo konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění. Dle žalovaného žalobkyně zcela účelově k sobě přiřazuje věty z různých částí odůvodnění napadeného rozhodnutí.
10. Žalovaný dále uvedl, že zákon č. 300/2011 Sb. byl této notifikací proceduře dle směrnice č. 98/34/ES podroben. Lhůta k uplatnění připomínek uplynula dne 23. 12. 2010; žádné připomínky ze strany Evropské komise a ani členských států uplatněny nebyly. Když následně došlo k výraznému rozšíření (změně) předloženého návrhu, bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, ve které byly uplatněny připomínky, avšak nikoliv ve vztahu k ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, jež byl v předchozí notifikací proceduře bez připomínek. Žalovaný tak byl povinen postupovat dle zákona č. 300/2011 Sb. a postupoval tedy zcela zákonným způsobem.
11. Žalovaný dále odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, ze které vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury jsou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice, což je právě ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Žalovaný k tomu doplnil, že již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. byla dána regulační pravomoc obcí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat loterie a jiné podobné hry (výherní hrací přístroje), (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012-31), jelikož pojem výherní hrací přístroj byl již před přijetím této novely interpretován (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a následná rozhodnutí nejvyšších soudů). Žalovanému nepřísluší rozhodovat o nevymahatelnosti a nevynutitelnosti právního předpisu podle směrnice. Žalovaný dále uvedl, že s ohledem na výše uvedené nesouhlasí s návrhem na přerušování řízení a položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

12. Žalovaný dále uvedl, že je povinen řídit se platnými a účinnými právními předpisy a není oprávněn přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek, je tedy povinen aplikovat obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou. Jinak by se žalovaný dopustil nepřipustné libovůle a zásahu do ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. Žalovanému není z úřední činnosti známo, že by předmětná obecně závazná vyhláška byla ministerstvem vnitra shledána nezákonnou. Dle žalovaného město (Jesenice) touto obecně závaznou vyhláškou jednoznačně vyjádřilo svůj regulační úmysl k jednotlivým druhům loterií a podobných her. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, nelze na obce jako normotvůrce klást přísně formální pravidla, naopak je třeba jít po smyslu a účelu obecní regulace. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhlášku umístění výherních hracích přístrojů a obdobných technických zařízení aproboval Ústavní soud, přičemž tato pravomoc byla dána již před nabytím účinnosti ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
13. Žalovaný v návaznosti na zmíněný rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Berlington Hungary* upozornil, že se česká právní úprava od přezkoumávané maďarské právní úpravy odlišuje. Podle české právní úpravy nedochází k rušení loterijních povolení ze dne na den, když žalovaný k rušení těchto povolení přistupuje na základě obecně závazných vyhlášek obcí vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Řízení o zrušení vydaného povolení je dle české právní úpravy vedeno podle správního řádu, provozovatel má právo využívat všechny instituty, které mu tento předpis poskytuje, včetně opravných prostředků. Rušení vydaných povolení podle českého právního řádu je ve zcela odlišném režimu, než v případě posuzovaném SDEU. Rozhodnutí tedy není možné mechanicky aplikovat na nyní posuzovanou věc. Nadto provozovatel může svoji činnost vykonávat až do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení vydaného povolení.
14. Žalovaný k zásadě ochrany legitimního očekávání uvedl, že v souladu s ustálenou judikaturou SDEU je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání; soulad konkrétního ustanovení národního právního předpisu s uvedenými zásadami není oprávněn posuzovat žalovaný, ani SDEU. K tomu žalovaný odkázal na judikaturu SDEU (rozsudek sp. zn. C-201/08, *Plantanol*, dále *Berlington Hungary*) a judikaturu ESLP (rozsudek ve věci *Vékony v. Maďarsko*), podle nichž se ochrany legitimního očekávání nemůže dovolávat opatrný a obezřetný hospodářský subjekt, jestliže je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Hospodářské subjekty nemají důvod legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být v rámci posuzovací praxe vnitrostátních orgánů změněn. K dotčení hospodářského subjektu novou právní úpravou může dojít, pokud je právní úprava přijata náhlým a nepředvídatelným způsobem, aniž by byl ponechán čas potřebný k přizpůsobení se nové situaci (rozsudek *Plantanol*). Česká právní úprava v zákoně o loteriích byla hospodářským subjektům předem známa a byla i předvídatelná, s ohledem na ust. § 43 zákona o loteriích. Stejně tak Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*, uvedl, že provozovatelé si musí být vědomi existence ust. § 43 zákona o loteriích, včetně skutečnosti, že mohou být kdykoliv tohoto povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů si tak mohli a měli být vědomi rizika, že mohou být ve své právní sféře dotčeni v důsledku přijetí, změny, nebo zrušení právních předpisů (včetně podzákonných – obecně závazných vyhlášek). K tvrzení žalobkyně ohledně toho, že v ní vnitrostátní orgány vzbudily důvodné naděje, když vydaly povolení k provozu herních zařízení s dobou platnosti až na deset let, žalovaný upřesnil, že od počátku roku 2009 žalovaný vydával povolení k provozování herních zařízení na dobu pouze tří let, a od 1. 3. 2014 tak činí po řádném odůvodnění, podle kterého jsou povolení k provozování herních zařízení vydávána vždy pouze na jeden rok.

15. Žalovaný nevykonává dohled nad obecně závaznými vyhláškami a nemůže nijak ovlivnit, zda konkrétní obec do své obecně závazné vyhlášky zakotví také přechodné ustanovení. Jestliže je obecně závazná vyhláška platná a účinná, musí ji žalovaný aplikovat. Dále žalovaný uvedl, že do působnosti žalovaného nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami, který vykonává ministerstvo vnitra, jež je oprávněno podat návrh na její zrušení Ústavnímu soudu; Ústavní soud pokud shledá obecně závaznou vyhlášku protiústavní, či nezákonnou, tak ji zruší.
16. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by předmětná právní úprava, kterou žalovaný aplikuje, nepřiměřeně omezovala provozování loterií a představovala omezení volného pohybu služeb v rámci jednotného vnitřního trhu. Dle žalovaného lze volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu omezit z důvodů uvedených v čl. 51 a 52 SFEU, kdy o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání může rozhodovat pouze vnitrostátní soud.
17. Žalovaný nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že žalovaný je povinen neaplikovat právní úpravu odporující unijnímu právu. Dle žalovaného tak nelze učinit, dokud není shledán nesoulad národního práva s konkrétním ustanovením dané směrnice, což se v tomto konkrétním řízení nestalo. Žalobkyně toto v průběhu správního řízení nenamítala a ani neprokázala rozpor českého práva s právem unijním; dle žalovaného tak nelze aplikovat závěry obsažené v rozsudku SDEU sp. zn. C-103/88, *Frapelli Constanzo*. Nadto o neaplikaci vnitrostátní normy, která domněle odporuje právu EU, nerozhoduje žalovaný, ale vnitrostátní soud. Žalovanému nepřísluší posuzovat rozpor ustanovení zákona o loteriích s právem EU, naopak má žalovaný povinnost aplikovat normu, která byla přijata řádným legislativním procesem a vyhlášena ve Sbírce zákonů.
18. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobní námitky považuje za nedůvodné, což podrobně zdůvodnila. Její zdůvodnění je z věcného hlediska obdobné jako stanovisko žalovaného. K souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že její zákonnost již byla městským soudem posouzena ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 33/2015. V rozsudku ze dne 27. 2. 2017, č. j. 3 Af 33/2015-75, městský soud vyslovil názor, že vyhláška nezakládá jakoukoli diskriminaci. Dále osoba zúčastněná na řízení shrnula závěry důvodové zprávy ze dne 19. 9. 2013 k předmětné vyhlášce. Uvedla, že původně byl zvažován návrh úplného zákazu provozování všech předmětných druhů her, posléze však byla přijata předmětná vyhláška, která zásadně redukovala počet provozoven a možnost účasti na těchto hrách ponechala pouze ve velmi omezené míře, neboť je jí známo, že úplný zákaz vede k vzniku černých heren bez možnosti jakékoli regulace a kontroly. Dále uvedla, že při zasedání zastupitelstva, na němž byla předmětná vyhláška přijata, se nerozvinula žádná debata pro výběr místa, kde bude provozování povoleno, neboť volba byla objektivní a jednoznačná a řešení bylo všeobecně akceptováno – logicky bylo zvoleno místo, na němž působil provozovatel s nejprísnejším právním režimem. Ohledně volby místa argumentovala především nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, *Františkovy Lázně*. Uvedla, že při určení míst, v nichž mohou být provozovny loterií umístěny, se řídila zejména kritériem, že provozovny by se neměly nacházet v částech obce s vysokou mírou kriminality, ani v částech obce, v nichž to bude v rozporu s jejich charakterem, například v klidných rezidenčních lokalitách, ve kterých by přítomnost provozovny loterií byla rušivým elementem. Dále uvedla, že vyhláška neurčuje, který konkrétní provozovatel může na území města loterie provozovat, neboť vyhláškou je vymezen prostor v polyfunkční stavbě, a název tohoto prostoru se nepřekrývá s názvem existujícího provozovatele. Vyhláška je tak ve vztahu k provozovatelům neutrální a nediskriminační.
19. Městský soud v Praze o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 30. 7. 2020, č. j. 6 Af 65/2015-72, tak, že napadené rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2015, č. j. X, a rozhodnutí ministerstva financí ze dne 25. 11. 2014, č. j. X, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a dále rozhodl o náhradě nákladů účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení. Městský soud shledal většinu

žalobních bodů nedůvodnými, nicméně shledal obecně závaznou vyhlášku č. 2/2013 města Jesenice diskriminační. Obecně závazná vyhláška závazným způsobem vymezila jediné místo (uvedením ulice, č.p. a názvu obce), na němž je provoz loterií a jiných podobných her povolen, a přičemž výslovně uvedla, že se jedná o „Casino [REDAKCE]“. Podle osoby zúčastněné na řízení se jedná o obecné označení místa (místní název). Městský soud shledal v označení spojitost s provozovatelem kasina [REDAKCE]. Dle názoru městského soudu bylo označením jediného povoleného místa míněno povolit provozování loterií a jiných podobných her v kasinu provozovaném uvedenou společností na předmětné adrese; obec tedy udělila povolení jedinému konkrétnímu provozovateli kasina. Důvod zvýhodnění právě tohoto provozovatele před ostatními provozovateli není zřejmý z předmětné obecně závazné vyhlášky, z důvodové zprávy, ani z vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Dle názoru městského soudu argument, že v rozhodné době v obci jiný provozovatel kasina nepůsobil, není natolik silný, aby přesvědčivě prokázal, že obsah předmětné vyhlášky nenarušil hospodářskou soutěž. Nebylo tak objasněno, proč bylo dalším provozovatelům znemožněno, aby se v budoucnu o provoz kasina na místo stávajícího provozovatele ucházeli. Dle názoru městského soudu obecně závazná vyhláška č. 2/2013 uvedením jediného konkrétního provozovatele neodůvodněně vyloučila ostatní potenciální soutěžitele z hospodářské soutěže. Městský soud tak shledal důvodným žalobní bod, kterým žalobkyně namítla diskriminační povahu obecně závazné vyhlášky. Dle názoru městského soudu žalovaný (ministerstvo financí), jež při zrušení loteriijního povolení z obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 vycházel, zatížil své rozhodnutí nezákonností.

20. Uvedený rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen ke kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020-57, z důvodu, že městský soud vykročil z žalobních bodů uplatněných žalobkyní a rozhodnutí zrušil na základě důvodů, jež žalobkyně neuplatnila – z důvodu zvýhodnění jediného provozovatele hazardu v provozovně Casino [REDAKCE]. Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že žalobkyně svou diskriminační argumentaci vztáhla jen na nerovnou regulaci vlastní podnikatelské činnosti ve srovnání s provozovateli her a sázek na internetu, na což městský soud reagoval v bodě 63 svého rozsudku a shledal ji nedůvodnou. Městský soud podstatnou část své argumentace, uvedené v bodech 44 až 61, vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí, neopřel o žádnou konkrétní námitku žalobkyně. Městský soud v bodě 61 dospěl k závěru, že obecně závazná vyhláška udělila povolení jednomu konkrétnímu provozovateli kasina, jakkoli z obecně závazné vyhlášky, důvodové zprávy, ani vyjádření obce není zřejmé, proč byl právě tento provozovatel jmenovitě zvýhodněn před ostatními potenciálními provozovateli. Žalobkyně nicméně ničím takovým v žalobě neargumentovala. Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že žalobkyně tvrdila pouze diskriminaci vůči společnostem podnikajícím na internetu a dále kritizovala obec za to, že nevyčerpala jiné prostředky k nastolení veřejného pořádku předtím, než v obci obecně závaznou vyhláškou zakázala hazard. Dle Nejvyššího správního soudu měl městský soud reagovat jen na tyto konkrétní námitky ve vztahu k části V žaloby.
21. Nejvyšší správní soud dále městský soud upozornil na rozsudek Soudního dvora EU ve věci *BONVER WIN*, C-311/19, v němž SDEU v podstatě popřel správnost veškeré dosavadní judikatury správních soudů k aplikovatelnosti práva EU na obdobné případy, tedy Nejvyšší správní soud uvedl, že shledal jako neudržitelný i závěr městského soudu v bodě 40 zrušeného rozsudku. Nejvyšší správní soud městskému soudu uložil, aby v novém rozsudku zvážil, zda žalobkyně ke svým tezím o aplikovatelnosti práva EU (v části VII žaloby) snesla konkrétní důkazy; jestliže se tak nestalo, zůstane argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU v rovině čistě hypotetické a nepovede k aplikaci práva EU (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020-48, bod 14).

22. Nejvyšší správní soud tedy Městskému soudu v Praze uložil, aby v dalším řízení především ve vztahu k části V žaloby vypořádal jen to, co žalobkyně výslovně uplatnila (tj. tvrzenou diskriminaci vůči společnostem podnikajícím na internetu a dále kritiku města Jesenice za to, že tato obec nevyčerpala jiné prostředky k nastolení veřejného pořádku předtím, než v obci zakázala obecně závaznou vyhláškou hazard). Dále městskému soudu s ohledem na změnu judikatury ve vztahu k aplikovatelnosti práva EU uložil, aby zvážil použitelnost práva EU na nynější věc.
23. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
24. Žalovaný vydal dne 25. 11. 2014 prvostupňové rozhodnutí, č. j. X, kterým zrušil předmětné loterijní povolení ze dne 18. 6. 2012, č. j. X, v části týkající se povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry dle ust. § 2 písm. n) zákona o loteriích prostřednictvím centrálního loterního systému MAGIC POWER, model: MAGIC POWER, výrobní číslo: 50194, na adrese Budějovická 371, Jesenice.
25. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný shrnul dosavadní průběh řízení. Dále uvedl, že dne 1. 1. 2014 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška města Jesenice č. 2/2013, o stanovení míst, ve kterých mohou být provozovány loterie a jiné podobné hry na území obce. K jednotlivým námitkám podávaným žalobkyní v průběhu řízení žalovaný uvedl, že ke zrušení loterijních povolení přistoupil z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 2/2013; zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu; u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů a dalších technických zařízení nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, neboť si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena změnou právních předpisů včetně obecně závazných vyhlášek (nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Užití ust. § 43 zákona o loteriích není protiústavní a ani není porušením zákona o loteriích. Provozovatelé si měli být vědomi existence tohoto ustanovení, tj. skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni a k tomu označil nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Dále žalovaný uvedl, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 povoluje provoz sázkových her na území obce Jesenice pouze v provozovně Casino [redacted], Budějovická 371, 252 42 Jesenice. K žádosti žalovaného o součinnost město Jesenice uvedlo, že na území obce je provozování sázkových her povoleno pouze v jedné provozovně, ve vyhláškou stanoveném Casinu [redacted], a že by obec ráda přistoupila k možnosti regulace loterií a jiných podobných her na celém svém území.
26. Dne 22. 7. 2015 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, č. j. X, kterým zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil shora uvedené rozhodnutí. Žalovaný v rozhodnutí k námitkám žalobkyně uvedl, že užití ust. § 43 zákona o loteriích není protiústavní a porušením zákona o loteriích; provozovatelé si musí být vědomi také skutečnosti, že mohou být předmětného povolení zbaveni fakticky kdykoliv, jestliže v běhu platnosti povolení nastanou okolnosti, které provoz těchto zařízení vylučují (nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Aplikace obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 je tak v souladu se zákonem o loteriích a ústavním pořádkem ČR. Tyto závěry podporuje také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle kterého se předpokládá zrušení vydaných povolení na základě ust. § 43 zákona o loteriích též v případě, vyjdou-li najevo dodatečně skutečnosti, a to i pokud tyto skutečnosti nastanou po vydání povolení. Dotčený orgán jednoznačně vyjádřil svůj úmysl povolit provozování sázkových her pouze v jedné provozovně (Casino [redacted]). Žalovaný upozornil na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s tím, že ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích je v tomto případě zákonem, kterým jsou stanoveny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činnosti. Regulace dle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích není vázána na žádnou další podmínku.

Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Jestliže by žalovaný nepřistoupil k rušení předmětných povolení, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. Žalovanému nepřislouží zkoumat důvody, jež obce vedly k určení míst, kde lze nebo nelze provozovat loterie a jiné podobné hry.

27. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jim předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ust. § 75 zákona č. 150/2000 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“) a řídil se přitom právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku dle § 101 odst. 4 s. ř. s.; rozhodoval přitom ve věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně a žalovaný s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání souhlasili.
28. Podle ust. § 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.
29. Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.
30. Vzhledem k rozsahu žaloby a množství argumentů, jež se v celém textu žaloby a jejích doplnění často opakují a překrývají, posuzoval Městský soud v Praze žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý dílčí v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dle Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; dále obdobně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, bod 37, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013-50, bod 17).
31. Městský soud v Praze považuje za nutné zdůraznit, že většina námitek, jimiž žalobkyně zpochybňuje zákonnost napadeného rozhodnutí, již byla předmětem posouzení v rámci jiných řízení před správními soudy, či Ústavním soudem. Jednalo se zejména o nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (dále též „nálezy Chrástava“), nálezy ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (dále též „nálezy Františkory Lázně“) a nálezy ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (dále též „nálezy Klatovy“). Z judikatury správních soudů pak lze jmenovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, v němž se Nejvyšší správní soud poprvé zabýval případem zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích.

32. Městský soud v Praze se nejprve zabýval námitkou žalobkyně ohledně nepřipustné retroaktivity ustanovení § 43 zákona o loteriích.
33. K námitce nepřipustné retroaktivity Městský soud v Praze připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32, ve kterém tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití ust. § 43 zákona o loteriích. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nejvyšší správní soud v odstavci 37 odůvodnění konstatoval, že v případě rušení udělených povolení k provozování loterií (dle ust. § 43 zákona o loteriích) nemohlo jít o nepřipustnou nepravou retroaktivitu práva: „*Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od 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 nálezuvé 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*“. K tomu městský soud doplňuje, že obecně závazná vyhláška č. 2/2013 nemá ani účinky pravé retroaktivity, tj. neovlivňuje vydaná loterijní povolení do minulosti; nepravá retroaktivita je v právu obecně přípustná. Soud tuto námitku neshledal důvodnou.
34. Městský soud v Praze se v této souvislosti také zabýval námitkou žalobkyně ohledně nesprávné aplikace ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, kdy podle žalobkyně nemůže být přijetí obecně závazné vyhlášky „okolností“ ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích a nadto takové „okolnosti“ musí být minimálně dvě a více.
35. Nejvyšší správní soud se v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS., vyjádřil k postupu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že „*pojem okolnost je pojmem širším, a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě*“. Nejvyšší správní soud upozornil, že širokému pojmu „okolnosti“ nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu a že i Ústavní soud chápe pravomoc ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými, či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích lze zrušit dle ust. § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti právního rázu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že „*postup správních orgánů byl naprosto legální, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích umožňuje správnímu orgánu zahájit řízení podle tohoto ustanovení zejména v případě, kdy se povolení k provozu výherního hracího přístroje dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou*“. Městský soud tak uzavírá, že takovou okolností ve smyslu ust. § 43 zákona o loteriích může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl provoz hracího přístroje povolen, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje.
36. K námitce žalobkyně, že takových „okolností, které nastanou“ musí být více, konkrétně dle názoru žalobkyně minimálně dvě a více, když zákon o takových „okolnostech“ hovoří v množném čísle, a takový počet okolností v předmětné věci nenastal, zdejší soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017- 45. V tomto

rozhodnutí Nejvyšší správní soud s takovým výkladem vyslovil nesouhlas, neboť účelem ust. § 43 zákona o loteriích „je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení, a podmínka existence více než jedné „okolnosti“, pro kterou by nebylo možné loterii povolit, by byla bez logického opodstatnění omezující. Obdobně je třeba nahlížet i na další část § 43 odst. 1 loterního zákona, kde je užitá formulace „... nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné...“. Ani v tomto případě použití možného čísla „údaje“ neznamená, že takové „klamné údaje“ musí být minimálně dva a více, neboť nepochybně i jeden klamný údaj by správní orgán opravňoval k postupu podle § 43 odst. 1 loterního zákona (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015-44)“.

37. Městský soud tak uzavírá, že pokud loterijní povolení koliduje s obecně závaznou vyhláškou, nelze v postupu správního orgánu dle ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, který vyústil ve zrušení loterijního povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.
38. Městský soud v Praze se dále zabýval námitkou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval zákon č. 300/2011 Sb., při kterém nebyla splněna notificační povinnost ve smyslu směrnice č. 98/34/ES, což způsobuje nepoužitelnost a nevymahatelnost tohoto zákona, přičemž se takový závěr vztahuje i na předmětnou obecně závaznou vyhlášku přijatou na jeho základě.
39. Městský soud v Praze předně uvádí, že otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. se detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, a v navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Hradci Králové, že „[...] obecně závazná vyhláška města Litomyšl č. 1/2014 ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 loterního zákona, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkova Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně [nále z ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)]“. Jak taktéž vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., Klatovy, konkrétně z bodů 29 až 33, právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a ust. § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích – zákon č. 300/2011 Sb. (srovnej i nále z Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Chrástava). Obdobně i v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. relevantní. K tomu soud uvádí, že i v případě, kdy by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška č. 2/2013 města Jesenice by obstála i na základě samotného ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Duplicita kompetenčních ustanovení v zákoně o obcích a v zákoně o loteriích nemá ve smyslu zásady, že nadbytečné neškodí (*superfluum non nocet*), hlubší význam. Jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a úvahy o předložení předběžné otázky SDEU jsou tak v posuzované věci nadbytečnými. Soud tuto námitku neshledal důvodnou.
40. Městský soud v Praze k námitce žalobkyně, že zrušení vydaného loterijního povolení je v rozporu s principem legitimního očekávání, dobré víry a ochrany nabytých práv a principem právní jistoty opětovně odkazuje na (již výše uvedený) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, a rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77. V těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud došel k závěru, že provozovatel si musí (musel) být vědom existence ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích, tj. že může být loterijního povolení zbaven kdykoliv, jestliže v průběhu platnosti loterijního povolení nastanou okolnosti vylučující provoz herních zařízení. Žalobkyni tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Zákon o loteriích tak v souladu s principem právní jistoty zakotvuje možnost, podle které může být loterijní povolení za určitých, předem stanovených zákonných důvodů zrušeno.

41. Městský soud neshledal důvod, proč se odchýlit od detailního výkladu a argumentace Nejvyššího správního soudu ve věci pojmu „legitimního očekávání“, obsažené v bodě 35 rozsudku č. j. 6 As 285/2014-32. Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se pojem „legitimního očekávání“ vztahuje k ochraně vlastnictví podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě; tímto článkem je taktéž poskytována ochrana jiným majetkovým hodnotám, jako jsou pohledávky, resp. aktiva, která může nositel oprávnění „legitimně očekávat“. Žalobkyně se v této věci zřejmě taktéž dovolává ochrany svého očekávání, že své loterijní povolení bude moci využívat po v rozhodnutí stanovenou dobu a za stanovených podmínek za účelem rozmnožení svého majetku. Co je ovšem rozhodné, zda takové její očekávání bylo „*vsutku legitimní, tedy zda vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vsutku dojde*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32). Jak ovšem uvedl Ústavní soud ve svém nálezu *Klatovy*, nemohlo jít o legitimní očekávání, ačkoli bylo založeno zákonem: „*Ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce [zákon č. 300/2011 Sb.] již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87, (63/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat*“.
42. Městský soud v Praze tak konstatuje, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že město Jesenice nebude moci provozování loterií a jiných podobných her regulovat, když tuto pravomoc obce měly již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Jelikož žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasaženo do jejího práva na vlastnictví (čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie), nemohlo být ani zasaženo do jejího práva pokojně užívat majetek (čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě), ani k porušení principu právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.
43. K žalobkyní namítanému rozsudku Soudního dvora Evropské unie, C-98/14, případ *Berlington Hungary Tanácsadó proti Magyarországnak*, a jeho závěrům městský soud uvádí, že se problematikou aplikovatelnosti čl. 56 Smlouvy o fungování EU na obdobné případy zabýval recentní rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020 ve věci *BONVER WIN, a. s. v. Ministerstvo financí ČR*, sp. zn. C-311/19, EU:C:2020:981 (dále jen „*rozsudek BONVER WIN*“), který se mj. odpovídal na otázku, zda se použije uvedeného článku na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie. Na tuto otázku navazovaly další otázky (k tomu blíže předložení předběžné otázky Soudními dvory EU, č. j. 5 As 177/2016-61). Soudní dvůr EU v rozsudku *BONVER WIN* dovodil, že „[č]lánek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která požádala 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.“

44. Soudní dvůr EU v bodu 24 rozsudku BONVER WIN uvedl, že „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, Pólus Vegas, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24).“

45. Soudní dvůr EU v odůvodnění rozsudku BONVER WIN dále rozvedl:

„25 Pro projednávanou věc z toho plyne, že pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU. [...]

26 V souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla de minimis do oblasti volného poskytování služeb.

27 V tomto ohledu je třeba podotknout, že takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv.

28 Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. února 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, body 15 a 20), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. května 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 22, jakož i ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, EU:C:2003:597, body 54 a 55).

29 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 80 svého stanoviska, podmínění použitelnosti článku 56 SFEU množstevním kritériem by obrozilo jednotné uplatňování tohoto článku v rámci Unie, takže takové kritérium nelze přijmout.

30 Přijmout nelze ani názor předkládajícího soudu, podle něhož obecně závazné opatření, které až na výjimky v něm stanovené zakazuje provozování hazardních her na území jedné obce členského státu a má právně nebo fakticky stejný dopad na všechny poskytovatele usazené na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, nespadá do věcné působnosti článku 56 SFEU.

31 Soudní dvůr již totiž v tomto ohledu rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, na které se vztahuje článek 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2003, Anomar a další, C-6/01, EU:C:2003:446, body 65 a 66).

32 V projednávané věci z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce plyne, že město Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic, je místem vyhledávaným německými státními příslušníky a že BONVER WIN ve vnitrostátním řízení předložila důkazy k doložení toho, že část její klientely byla tvořena osobami pocházejícími z jiných členských států, takže nelze důvodně tvrdit, že by existence zahraniční klientely byla čistě hypotetická.

33 Z výše rozvedených úvah tedy vyplývá - s výhradou ověření důkazů předložených společností BONVER WIN, které musí provést předkládající soud - že článek 56 SFEU se na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, použije.

34 Tímto konstatováním není ovšem nijak dotčena případná slučitelnost vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s uvedeným článkem. Soudnímu dvoru nebyla položena otázka, zda tento článek brání takovým právním předpisům, ani nedisponuje relevantními informacemi, které by mu umožnily poskytnout předkládajícímu soudu v tomto ohledu užitečná vodítka.“

46. Z uvedeného rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci BONVER WIN tak vyplývá, že v případě, kdy je ve věci prokázán skutkový základ tzv. unijního prvku, je na místě zvažovat dopad práva EU a judikatury Soudního dvora EU na projednávanou věc, a to zejména z pohledu rozsudku *Berlington Hungary* (především body 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46). Existence tzv. unijního prvku však musí být prokázána, nestačí pouhé tvrzení poskytovatele služeb, že část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen.
47. Žalobkyně v žalobě žádné takové skutečnosti netvrdila a neoznačila žádné důkazy, jež by využívání služeb zahraniční klientelou pocházející z jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeni, mohly jakkoli prokázat. Argumentace žalobkyně ohledně aplikace závěrů rozsudku *Berlington Hungary*, resp. čl. 56 SFEU na nyní posuzovanou věc, tak zůstává v čistě hypotetické úrovni. Aplikovatelnost práva EU tak není na místě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020-48). Tedy vzhledem k tomu, že posuzovaný případ neobsahuje žádný unijní prvek, argumentace judikaturou Soudního dvora Evropské unie vztahující se k principu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a práva na vlastnictví je bezpředmětná.
48. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku porušení principu proporcionality. Městský soud ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku, č. j. 1 As 297/2015-77, k této námitce uvádí, 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 neproportionálně zasahující do práv stěžovatele (srov. nálezy sp. zn. ÚS P. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014-32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou)*“.
49. K otázce porušení principu proporcionality a ochrany dobré víry Městský soud v Praze ještě pro úplnost doplňuje, že není úkolem žalovaného poměřovat, jak velká újma vznikne zkrácením doby platnosti povolení žalobkyni ve vztahu k případné újmě na straně obce Jesenice. Test proporcionality v oblasti regulace hazardu byl již proveden nálezy Ústavního soudu, z nichž jednoznačně plyne, že v případě, kdy existuje vyhláška, která zakazuje provozování hazardu na území obce, není úkolem žalovaného zkoumat, jak velký zásah bude mít zrušení dříve vydaného povolení do práv provozovatelů hazardu (vč. investorů, akcionářů, dodavatelů atd.). Právo obcí na samosprávu totiž převáží nad právem podnikat, které právě v oblasti hazardu má negativní následky pro společnost a veřejný pořádek, neboť jak zhodnotil i Ústavní soud „*loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.*“ (viz nálezy *Františkova Lázně*, bod 37 odůvodnění).
50. Městský soud v Praze tak ani tyto námitky žalobkyně neshledal důvodné.
51. Městský soud se dále zabýval námitkou diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 z toho pohledu, že předmětná obecně závazná vyhláška neměří adresátům na svém území stejným metrem, když nereguluje loterie a jiné podobné hry prostřednictvím sítě internet (kurzové sázky na internetu).
52. Městský soud se v této souvislosti nejprve vyjádří k tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že městský soud již totožnou obecně závaznou vyhláškou v jiné obdobné věci posoudil (viz rozsudek ze dne 1. 2. 2017 č. j. 3 Af 33/2015-75) a neshledal ji ani odporující zákonu, ani diskriminační. K tomu městský soud uvádí, že soud není uvedeným posouzením předmětné obecně závazné

vyhlášky jiného senátu městského soudu vázán. Každý rozsudek městského soudu reaguje na konkrétní žalobní body. Záleží totiž na jednotlivé argumentaci v každé posuzované věci a na tom, co konkrétního žalobce v žalobě tvrdí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné v této věci ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020).

53. Městský soud tedy k námitce žalobkyně ohledně diskriminační povahy obecně závazné vyhlášky z důvodu neregulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím sítě internet odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017-45, který se v uvedeném rozhodnutí zabýval otázkou regulace sázkových her, jichž se lze účastnit prostřednictvím internetu z domova či z mobilního zařízení, prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, a který k tomu uvedl, že „není možné, aby obecně závazná vyhláška zakazovala internetové sázení uskutečňované prostřednictvím mobilních zařízení typu telefon, tablet, osobní počítač apod. V prvé řadě je nutno zmínit, že sázkové hry, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou, stanoví § 50 odst. 4 loterního zákona, přičemž jde o výčet taxativní; tedy obec nemá pravomoc k zákazu provozování hazardních her zde neuvedených. Nadto charakteristikou sázení přes internet je jeho místní neomezenost, tj. internet je dostupný na jakémkoli místě, a není tak myslitelný jeho zákaz v rámci vymezeného území města. Takový zákaz by bylo nemožné provést ani z hlediska technického. Internetové hazardní hry vykazují takové množství specifík, pro které je nelze stavět navenek hazardním hrám uvedeným v § 50 odst. 4 loterního zákona, a vyvozovat tedy diskriminační charakter vyhlášky, která internetové hry nereguluje. Otázka regulace internetových her musí být řešena na úrovni celostátní, tedy zákonem. Ostatně o této skutečnosti svědčí též znění zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který s účinností od 1. 1. 2017 nabradil loterní zákon. Zákon o hazardních hrách se regulaci internetových hazardních her podrobně věnuje (srov. zejména § 73 až § 84 cit. zákona), a to včetně opatření, která mají zabránit osobám mladším 18 let účastnit se těchto her“. Městský soud v Praze se závěrem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje, považuje jej za aplikovatelný na posuzovaný případ, a tedy tuto námitku neshledal důvodnou, především z důvodu nedostatku pravomoci obce regulovat provozování hazardních her neuvedených v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhláškou. Nemá-li obec pravomoc k regulaci, pak nemůže postupovat diskriminačně, pokud k takové regulaci nepřistoupí.
54. Žalobkyně k tomu dále namítala, že z obecně závazné vyhlášky č. 2/2013 není zřejmé, zda a jakým způsobem město Jesenice vyčerpalo všechny jiné dostupné prostředky k nastolení veřejného pořádku ve smyslu metodiky ministerstva vnitra, než přistoupilo k vydání předmětné obecně závazné vyhlášky.
55. Městský soud k tomu uvádí, že zákon obcím nestanovuje povinnost, aby obec přistoupila k přijetí takové vyhlášky teprve poté, co vyčerpá všechny jiné dostupné prostředky k nastolení veřejného pořádku ve smyslu zmiňované metodiky ministerstva vnitra, jež však k nastolení veřejného pořádku nevedly; žádnou takovou povinnost zákon obcím ve věci přijetí loterijních vyhlášek neukládá. Metodika ministerstva vnitra není ani obecně závazným právním předpisem. Obecně závazné předpisy je totiž možné vydávat pouze na základě zákonného zmocnění, které zde není dáno. Jak již bylo uvedeno výše, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá přímo z ust. § 10 písm. a) zákona o obcích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Tuto námitku tak městský soud shledal jako nedůvodnou.
56. Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, dle níž obec musí doložit, že vydání takové vyhlášky má racionální základ a je třeba také přihlížet k tomu, zda dochází k narušování veřejného pořádku v souvislosti s určitou provozovnou, která je ve vlastnictví konkrétního provozovatele. Dle žalobkyně všechny tyto argumenty u předmětné obecně závazné vyhlášky chybí.
57. Městský soud k této námitce uvádí, že osoba zúčastněná na řízení předložila racionální důvody k vydání předmětné obecně závazné vyhlášky soudu. Ve svém vyjádření město Jesenice uvedlo, že cílem města bylo omezení a regulace provozování předmětných druhů her na území města stanovením míst a času, v nichž mohly být umístěny a provozovány, aby po zkušenostech byly

eliminovány negativní jevy spojené s jejich provozováním, zejména ochrana vlastních občanů před vznikem závislosti a neuváženým vynakládáním finančních prostředků, zvýšení ochrany veřejného pořádku a přispění k bezpečnosti veřejných prostranství i estetickému rozměru vnějšího vzezření města. Město Jesenice zmínilo zejména existenční problémy závislých hráčů s trvalým pobytem na území města, kteří si prostředky pro účast na hře často opatřují protiprávní činnostmi na úkor dalších občanů města Jesenice s následkem narušení mezilidských vztahů. Poukázalo na koncentraci těchto her v přepočtu na počet obyvatel města. Město si bylo vědomo zkušeností z jiných obcí, kde úplný zákaz provozování představoval reálné riziko vzniku nelegálních provozoven, které mohou být závažným a nekontrolovatelným rizikem, proto v omezené míře rozhodlo zachovat možnost účasti na těchto (hazardních) hrách, aby se občané nemuseli uchýlovat k nekontrolovatelným nelegálním provozovatelům na síti internet. Zůstala tím zachována legální alternativa, takže území města Jesenice se nestalo nadměrně atraktivní pro skryté černé herny. Pro naplnění takového záměru nezbyla jiná možnost než tolerance provozu v určeném povoleném místě, a to v herním prostoru „kasino“, který je nejprísněji kontrolován. Bylo tak vybráno jedno místo, na němž působil provozovatel s nejprísnějším právním režimem. Zákon totiž kladl na provozovatele sázkových her v kasinu výrazně prísnější požadavky než na provozovatele běžných výherních hracích přístrojů, zejména pokud šlo o výši základního kapitálu (§ 4 loterijního zákona) a výši složené jistoty na zvláštní účet banky (§ 4b loterijního zákona). Kasino je také jako jediné povinno identifikovat účastníky (§ 36 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), vést jmenný seznam návštěvníků (§ 36 odst. 2 zákona o loteriích a jiných podobných hrách) a také má povinnost být vybaveno monitorovacím systémem s nezpomaleným a nepřerušovaným záznamem (§ 37 loterijního zákona). Žádné jiné kasino na území města v té době povoleno nebylo, takže i pochybnosti o případném možném zvýhodnění některého subjektu jsou vyloučeny (podobně rozsudek městského soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 3 Af 33/2015-75).

58. Městský soud konstatuje, že obec soudu řádně ozřejmila účel regulace, a se zřetelem k němu je dospěl soud k závěru, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 2/2013 se zakládá na rozumných důvodech. Je zřejmé, že město Jesenice při vydání předmětné vyhlášky zohlednilo otázku veřejného pořádku v obci a jeho narušování s ohledem na negativní vlivy, které jsou s provozováním hazardu spojeny, na obyvatele tohoto města. Město Jesenice tak v souladu se zákonem přistoupilo k omezení hazardu na svém území a povolilo jej pouze v prostoru kasina, s kterým je spojen nejprísnější režim kontroly provozování hazardu, což dostatečně zdůvodnilo.
59. Městský soud v Praze se dále zabýval návrhem žalobkyně, aby zdejší soud předmětné řízení přerušil a obrátil se na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou (v souladu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) týkající se přijetí zákona č. 300/2011 Sb. a jeho souladu s předpisy Evropské unie.
60. Městský soud v Praze s ohledem na předchozí žalobní body slovy Nejvyššího správního soudu uvádí, že „*jakékoliv úvahy o neaplikovatelnosti § 50 odst. 4 loterijního zákona, včetně úvah o předložení předběžné otázky, se proto stávají v nynější kauze nadbytečné a navyšost akademické*“ (srov. bod 23 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170). Pokud město Jesenice mohlo obecně závaznou vyhlášku vydat i na základě ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, je nadbytečné posuzovat notifikační proces zákona č. 300/2011 Sb. (srov. body 30 a 31 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77). Rovněž zkoumání otázek omezení volného pohybu služeb z pohledu kolize národního a unijního práva by mělo význam pouze tehdy, pokud by měl případ určitý unijní prvek. Žalobní námitka tedy není důvodná.

61. Dále se Městský soud v Praze zabýval návrhem osoby zúčastněné na řízení, aby zdejší soud předmětné řízení přerušil dle ust. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do doby skončení řízení vedeného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 76/2020, o kasačních stížnostech žalované a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 Af 25/2016-111. Závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 Af 25/2016-111, které se týkají posuzování předmětné obecně závazné vyhlášky města Jesenice č. 2/2013, se totiž rozcházejí s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, č. j. 3 Af 33/2015-75. Z toho důvodu by dle názoru osoby zúčastněné na řízení měl zdejší soud vyčkat na posouzení předmětné vyhlášky Nejvyšším správním soudem v řízení o kasačních stížnostech proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 Af 25/2016-111.
62. K tomu Městský soud v Praze uvádí, že tomuto návrhu osoby zúčastněné na řízení nevyhověl a řízení nepřerušil do doby skončení řízení vedeného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 76/2020 o kasačních stížnostech žalované a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 Af 25/2016-111, a to s ohledem na délku řízení nyní posuzované věci.
63. Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud proto žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
64. O nákladech řízení soud rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému pak v řízení o žalobě a kasační stížnosti, které Nejvyšší správní soud vyhověl, nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.
65. Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné soud opřel o ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předmětné věci jí soud žádné povinnosti neuložil a důvody zvláštního zřetele hodných nebyly shledány.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 20. července 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu