



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce **KIMEX CASINO, a.s.**, IČ 25360892, se sídlem v Paskově, Mitrovická 37, zastoupeného Danielem Čekalem, advokátem se sídlem v Praze 9 Klánovicích, Kuchařská 248, proti žalovanému **Ministerstvu financí České republiky**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15.1.2014, č.j.: MF-81876/2013/34

t a k t o :

**I. Žaloba se zamítá.**

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

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra financí, jímž zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31.7.2012, č.j.: MF-58498/2013/34. Uvedenými rozhodnutími bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že Ministerstvo financí zrušilo celkem šest žalobci vydaných povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, týkající se provozování Centrálního loterního systému MULTILOTTO interaktivní loterní systém, na základě nichž byl žalobce oprávněn provozovat v rámci Centrálního loterního systému na území v rozhodnutích uvedených obcí koncové interaktivní videoloterní terminály.

Žalobce v podané žalobě namítl, že řízení o zrušení již vydaného povolení lze zahájit pouze do jednoho roku ode dne nabytí jeho právní moci. Správní řízení v této věci bylo zahájeno až dne 13.5.2013, tj. více než 56 měsíců po vydání prvního z předmětných povolení a více než 29 měsíců po vydání posledního z nich. Samotné rozhodnutí o zrušení bylo vydáno dne 31.7.2013, tedy více jak po 59 měsících po vydání prvního z nich, takže zákonem stanovená lhůta pro zahájení řízení o přezkumu rozhodnutí o povolení provozu byla

překročena. Podle názoru žalobce se tak jedná o správní řízení vedené nezákonným způsobem a rozhodnutí o zrušení povolení včetně rozhodnutí o rozkladu hodnotí žalobce jako rozhodnutí vydaná v rozporu se zákonem.

Napadené rozhodnutí žalobce považuje za porušující ústavní principy, zejména princip právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a princip právního státu. Žalobci vzniklo legitimní očekávání, jemuž se poskytuje ústavně právní ochrana a do jeho legitimního očekávání, že může oprávněně provozovat na základě vydaných povolení předmětné videoloterní terminály, stát neoprávněně zasáhl v okamžiku, kdy nabyl v účinnosti zákon č. 300/2011 Sb., podle jehož přechodného ustanovení se regulační pravomoc obcí neměla vztahovat na předmětná povolení pouze do dne 31.12.2014 v rozporu s původním návrhem vlády České republiky a po tomto datu již stát platnost předmětných povolení negarantoval. Ani ochrannou dobu podle přechodného ustanovení stát nedodržel, když Ústavní soud v tzv. nálezu Klatovy ze dne 2.4.2013 zrušil přechodné ustanovení zákona a umožnil okamžitý dopad regulačních obecně závazných vyhlášek obcí na předmětná povolení, čímž do žalobcova legitimního očekávání bylo neoprávněně zasaženo v relativně krátké době podruhé.

Napadeným rozhodnutím nebyla řádně zohledněna ani zásada proporcionality, aby rozhodnutí co nejvíce šetřilo práv a oprávněných zájmů účastníka řízení a v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, tj. v posuzované věci práva na územní samosprávu a ochrany práva vlastnického a práva podnikat, je nutnou podmínkou rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Otázka opodstatněnosti zásahu do práv žalobce na ochranu jeho vlastnického práva a práva podnikat a zejména pak otázka nejvyšší míry přípustnosti tohoto zásahu, respektive všech možností minimalizací tohoto zásahu, nebyla ze strany žalovaného v rozhodnutí o zrušení ani ze strany ministra v rozhodnutí o rozkladu vůbec hodnocena. Obě rozhodnutí byla vydána bez jakéhokoli ohledu na jiné ústavně vymezené principy, než je právo obcí na samosprávu a správní úřady jednaly v rozporu se zásadou proporcionality i v přímém rozporu s uvedenými závěry Ústavního soudu v tzv. nálezu Chrastava, přestože jinak se na tyto závěry bezvýhradně odvolávaly. Žalovaný tak zrušil předmětná povolení před uplynutím doby jejich platnosti neoprávněně, na základě nesprávně právního posouzení věci a porušil tím princip právní jistoty včetně principu ochrany důvěry v právo a ochrany nabytých práv, čímž nedovoleně zasáhl do legitimního očekávání žalobce, porušil princip proporcionality a aplikoval nepřipustně retroaktivní působení ze zákona, jelikož tento nezákonný a protiústavní postup nebyl napraven ani napadeným rozhodnutím v řízení o rozkladu. Ze všech těchto důvodů je podle názoru žalobce nutno rozhodnutí ministra rovněž považovat za nezákonné a protiústavní.

V bodech 6.1 až 6.7 podané žaloby žalobce polemizuje s nálezy Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her se závěrem, že nelze spravedlivě požadovat, aby citovaná rozhodnutí Ústavního soudu a právní závěry v nich obsažené byly ve vztahu k vydaným předmětným povolením ze strany žalobce i ze strany ostatních provozovatelů jakkoli předvídaný. Na základě takových rozhodnutí nelze dodatečně zbavit žalobce jeho legitimního očekávání a takové legitimní očekávání žalobce je naopak na místě chránit tím, že platnost vydaných předmětných povolení bude dodržena. Nepředvídatelné rozhodnutí soudu představuje podle ustálené rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva nezákonný a tudíž neospravedlnitelný zásah do majetkových práv podle článku 1 Protokolu k článku 1 Úmluvy.

V člancích VII. a VIII. podané žaloby žalobce poukazuje na neaplikovatelnost obecně závazných vyhlášek, které bezdůvodně zvýhodňují určitý segment trhu před jiným a určité provozovatele sázkových her upřednostňují před jinými. Výrazným způsobem tak narušují hospodářskou soutěž. Na základě závěrů v tomto bodě uvedených považuje žalobce obecně závaznou vyhlášku za nezákonnou stejně jako napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí o zrušení žalobci vydaných povolení k provozování loterijních systémů.

V bodě VIII. podané žaloby dovozuje žalobce nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb., pro rozpor s právem Evropské unie, neboť před přijetím novely zákona o loteriích nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES v platném znění a proto je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům.

V bodě IX. popisuje žalobce v podané žalobě další rozpor s právem Evropské unie, podle něhož je roztržičnost, nepřehlednost a nepředvídatelnost právní úpravy loterií v České republice, účinné k datu vydání napadeného rozhodnutí, v rozporu s požadavky na soudržení a systematický způsob regulace hazardních her formulovanými judikaturou Evropských soudů a proto popsaná právní úprava loterií a jiných podobných her v České republice porušuje právo Evropské unie, zejména volný pohyb služeb a svobody usazování a je tedy v rozporu s článkem 1 odst. 2 a článkem 10a Ústavy.

Závěrem podané žaloby žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze Soudnímu dvoru Evropské unie předložil předběžné otázky v následném znění:

- 1. Je vnitrostátní právní norma, v podobě zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, u které nebyla členskými státy dodržena povinnost pozastavení prací ve smyslu notifikační povinnosti čl. 8 a čl. 9 směrnice č. 98/34/ES (ve znění směrnice č. 98/48/ES) a vůči níž byly vzneseny námitky Evropské komise a jiného členského státu v době pozastavení prací a rovněž vnitrostátní právní předpisy vydané na základě tohoto zákona č. 300/2011 Sb., nepoužitelné a nevynutitelné u národního soudu vůči fyzickým a právními osobám?*
- 2. Je v souladu s výkladem čl. 49 SFEU (dříve čl. 43 SES), jestliže právní úprava provozování loterií a jiných podobných her umožňuje orgánům místní správy takový rozsah diskreční působnosti při uplatňování plošného či selektivního zakazování či omezování služeb v této oblasti s možným okamžitým účinkem na provozování těchto služeb, jestliže tato právní úprava pro tento režim nestanoví dostatečně transparentní, objektivní nebo předem známá kritéria ani žádné ochranné období pro již platně vydaná povolení k provozu?*
- 3. Je v souladu s ustálenou judikaturou Evropského soudního dvora k tomuto článku 49 SFEU (dříve čl. 43 SES), jestliže tato právní úprava České republiky pro svoji nesystematičnost a nesoudržnost je schopna porušovat volný pohyb služeb, svobodu usazování, zásadu rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti?*
- 4. Je v souladu s výkladem právní jistoty v pojetí práva EU, že toto pojetí brání takové vnitrostátní právní úpravě v odvětví loterií a jiných podobných her, která orgánům místní správy dovoluje kdykoli nepředvídatelně vydat obecně závaznou*

*vyhlášku s možným okamžitým účinkem zakazující či omezující provozování loterií a jiných podobných her dle povolení řádně vydaných příslušným orgánem státní správy s tím, že takový zákaz či omezení dopadá na tato povolení i před uplynutím doby, na kterou byla vydána?*

Žalovaný správní úřad ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že se nelze ztotožnit s názorem žalobce, že došlo ke zkrácení jeho procesních práv s ohledem na skutečnost, že nebyl seznámen s datem, ke kterému ministerstvo hodlalo vydat napadené rozhodnutí. Již v rámci oznámení o zahájení řízení byl žalobce dostatečným způsobem seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, tedy obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 a nálezem Ústavního soudu ze dne 2.4.2013, sp.zn. Pl.ÚS 6/13. Žalobci bylo umožněno, aby v plné šíři uplatnil své právo nahlížet do spisu, čehož žalobce nevyužil a byla přesně vymezena doba, po kterou mohl žalobce a dotčený orgán činit návrhy na doplnění dokazování, předkládat vyjádření ve věci či jiné návrhy a úkony. Uvedené skutečnosti nepředstavují vadu řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst.1 písm.c) soudního řádu správního, jak dovozuje žalobce, neboť nedošlo k porušení žádného ustanovení ve správním řízení, během něhož byla zachována všechna procesní práva žalobce.

K argumentaci žalobce ohledně protiústavnosti postupu Ministerstva financí při rušení povolení k provozování loterií a podobných jiných her žalovaný uvedl, že s tímto tvrzením nesouhlasí, neboť podrobně objasnil legitimní očekávání a ústavnost a zákonnost ve smyslu ustanovení § 43 odst.1 loterního zákona. Zároveň je třeba odkázat na závěr Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 14.6.2011, sp.zn. Pl.ÚS 29/10, přičemž je zjevné, že provozovatelé loterií a jiných podobných her musí být vědomi existence ustanovení § 43 odst.1 loterního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, uvedeného povolení zbaveni.

Pokud se žalobce v podané žalobě obsáhle věnuje judikatuře Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her, k této argumentaci žalovaný uvedl, že Ministerstvu financí nepřísluší jakkoliv hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu, naopak musí postupovat a vždy postupovalo plně v souladu s nálezy a právními závěry z těchto nálezů vyplývajících.

Statutární město Brno s účinností od 31.12.2011 přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011 o regulaci provozu loterií a jiných podobných her. Tím opakovaně potvrdilo prostřednictvím obecně závazných vyhlášek svůj regulační úmysl a Ústavní soud již judikoval, že v případě, že by Ministerstvo financí nezrušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na území samosprávu.

K otázce principu proporcionality, jehož se žalobce dovolával v podané žalobě, poukázal žalovaný na podstatné změny v důsledku pokračující rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti regulace loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Ústavní soud totiž opakovaně judikoval, že principy proporcionality nelze považovat za legitimní ve smyslu aprobace zásahu do práva obcí na samosprávu a dále u provozovatelů loterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určité době regulována

prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů.

Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána nezákonnou. Veškeré žalobcem vznášené argumenty jsou tedy pro toto řízení irelevantní.

Ohledně argumentu žalobce, že česká právní úprava nestanoví dostatečně transparentní, objektivní nebo předem známá kritéria, jak byla formulována v rozsudku Soudního dvora Evropské unie sp.zn. C-470/11, žalovaný uvedl, že mu nepřísluší hodnotit, zda právní úprava odpovídá principům formulovaným evropským právem, neboť správní úřad postupuje v souladu s platnými a účinnými právními předpisy a nemá možnost přezkoumávat jejich případný nesoulad s jinými právními předpisy či mezinárodními smlouvami.

Pokud žalobce namítal, že je technicky velmi obtížné sledovat účinnou úpravu v jednotlivých obcích, k tomu žalovaný poukázal na to, že vzhledem k rozšířenosti pokrytí veřejné sítě internetu nejen na území České republiky je obsah úředních desek jednotlivých obcí jednoduše zjištělný i s ohledem na skutečnost, že způsob ovládání úředních desek s dálkovým přístupem je takový, aby fakticky neznemožnil seznámení se s jejím obsahem i osobám méně technicky zdatným. Uvedenou argumentaci proto žalovaný považoval za zcela účelovou.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 5.2.2015 zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení podané žaloby a nad jeho rámec namítal strohost odůvodnění rozhodnutí, ve kterém žalovaný podle názoru soudu nereagoval na námítky žalobce v odvolání ohledně výkladu judikatury Soudního dvora EU a Ústavního soudu, odůvodnění je „odbyté“ a zavdává pochybnosti o jeho přezkoumatelnosti. Žalobce nezpochybňuje normotvorné oprávnění obcí ani právo ministerstva vyplývající z výkonu státního dozoru, avšak má za to, že není nutné, aby žalovaný otrocky a mechanicky aplikoval novou právní úpravu. Na důvodech, které uvedl v podané žalobě a které podle jeho názoru mají vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, žalobce nadále trvá.

Zástupkyně žalovaného odkázala na písemné vyhotovení vyjádření k podané žalobě, k námítkám žaloby dále poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 8.12.2005, sp.zn. I.ÚS 729/2000, podle něhož není nutné odůvodňovat každé rozhodnutí tak, aby byla podrobně zodpovězena každá otázka odvolatele. Žalovanému je z jeho úřední činnosti známo, že ministerstvo vnitra nepovažuje za rozpornou se zákonem vyhlášku obce, upravující omezení provozování hracích automatů a jiných podobných her. Poukázala na skutečnost, že Statutární město Brno opakovaně svými vyhláškami č. 1/2014, č. 9/2014, č. 15/2014 projevilo úmysl na předmětné adrese neprovozovat žádné loterijní a jim podobné hry. Zástupkyně žalovaného zopakovala průběh notifikačního procesu novely zákona o loteriích č. 300/2011 Sb. s tím, že ustanovení § 50 odst.4 zákona o loteriích připomínkováno nebylo, navíc citovaná novela není normou výlučně technické povahy, ale obsahuje ustanovení nejen hmotného práva, ale i ustanovení procesní. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Ministerstvo financí zahájilo v režimu ustanovení § 43 odst.1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších rozhodnutí a předpisů (dále jen loterní zákon) na základě oznámení o zahájení řízení ze dne 13.5.2013 se žalobcem správní řízení z moci úřední o zrušení povolení, blíže specifikovaných v uvedeném oznámení. Důvodem zahájení tohoto řízení byl nesoulad předmětných žalobci vydaných povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her.

Rozhodnutím ze dne 31.7.2013, č.j.: MF-58498/2013/34, Ministerstvo financí zrušilo celkem šest rozhodnutí, vydaných v období od 29.8.2008 do 16.11.2010, jimiž bylo podle ustanovení § 50 odst.3 zákona o loteriích žalobci povoleno provozovat loterie či jiné podobné hry prostřednictvím Centrálního loterního systému MULTILOTTO, INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, modely MULTILOTTO, IVT SYNOT, DOUBLE TRONIC, IVT SYNOT 3, vše na adrese Pálavské náměstí v Brně.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí dne 21.8.2013 včasný a odůvodněný rozklad, o kterém rozhodl ministr financí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15.1.2014, rozklad zamítl a rozhodnutí ministerstva ze dne 31.7.2013, č.j.: MF 58498/2013/34, potvrdil s odůvodněním, že Ministerstvo financí není oprávněno přezkoumávat zákonnost obecně závazných vyhlášek a je povinno v rámci právního stavu aplikovat platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku, která nebyla shledána za nezákonnou. Ministerstvu financí je z jeho úřední činnosti známo, že obecně závazná vyhláška města Brna č. 18/2011 nebyla shledána nezákonnou a Statutární město Brno prostřednictvím předmětné vyhlášky vyjádřilo jednoznačně svůj regulační úmysl ve vztahu k jednotlivým druhům loterií a jiných podobných her. Ústavní soud dále ve svém nálezu Pl.ÚS 29/10 uvádí, že nelze klást na obce jako na normotvůrce přísná formální pravidla, ale je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Ústavní soud rovněž ve své judikatuře vyjádřil názor, že na základě ustanovení § 43 odst.1 loterního zákona se předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterie či jiné hry povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Věc soud posoudil takto:

Při úvaze o důvodnosti stěžejní žalobní námítka, týkající se vlastní možnosti správního úřadu zrušit již udělená povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, vycházel Městský soud v Praze z následující právní úpravy :

Podle ustanovení § 4 odstavec 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, mohou být loterie a jiné podobné hry provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem. Provozuje-li loterie a jiné podobné hry stát, jedná jeho jménem ministerstvo nebo jím pověřená státní organizace. Povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.

Podle ustanovení § 17 odstavec 11 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31.12.2011, provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do sta metrů od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.

Podle ustanovení § 43 odstavec 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.

Podle ustanovení § 50 odstavec 5 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31.12.2012, provozování loterií a jiných podobných her podle tohoto zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle ustanovení § 6 odst.1 písm.a/ zákona povoleno ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností.

Soud považuje za vhodné předeslat, že otázkou možnosti ministerstva financí rozhodnutím ve správním řízení zrušit již udělená a dosud platná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, se již podrobně zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7.9.2011, sp.zn. Pl.ÚS 56/10, kde Ústavní soud dospěl k následujícím, zcela jednoznačným, nesporným a nepochybným závěrům :

Otázkou regulace umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu ze dne 14.6.2011, sp. zn. Pl.ÚS 29/10, uveřejněného pod č.N 110/61 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu a dále publikovaného i pod č.202/2011 ve Sbírce zákonů). V něm dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě ustanovení § 10 písm.d) obecního zřízení, respektive ustanovení § 50 odst.4 ve spojení s ustanovením § 2 písm.e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, tedy že regulace videoloterijních terminálů do působnosti obcí nepochybně spadá.

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

Ústavní soud proto uzavřel, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti

rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 10 písm.d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písm.a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.

V nálezu ze dne 14.6.2011, sp. zn. Pl.ÚS 29/10, Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.

Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl ve výše citovaném nálezu sp.zn. Pl.ÚS 29/10, jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích ustanovení § 43 odst.1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

Soud proto neshledal důvodnou žalobní námitku, v níž žalobce namítal, že z dikce zákona je zcela zřejmé, že ustanovení § 43 odst.1 zákona o loteriích dopadá na případy, kdy nastanou nové okolnosti nebo dodatečně vyjdou okolnosti, které by bránily udělení povolení. Podle názoru žalobce je však použití uvedeného ustanovení v daném případě vyloučeno, neboť se nejedná o skutečnost nastalou nově a v době po udělení povolení a nejde ani o skutečnost, která by vyšla najevo dodatečně.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že k ustanovení § 17 odst.11 loterního zákona ve znění účinném do 31.12.2011, Ministerstvo financí přihlíželo zprostředkovaně přes ustanovení § 4 odst.2 téhož zákona (institut veřejného pořádku) v souvislosti se závěry, k nimž dospělo plénum Ústavního soudu v nálezu Pl.ÚS 29/10, tj. že režim výherních hracích automatů lze aplikovat i v případě interaktivních videoloterních terminálů, a na základě této skutečnosti dospělo ministerstvo k závěru, že školské zařízení, nacházející se na dané adrese od roku 1920, představuje okolnost podle ustanovení § 43 odst.1 loterního zákona a toto ustanovení dovoluje jít při revizi povolení i zpětně. Další okolnosti podle ustanovení § 43 odst.1 zákona o loteriích je potom přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, která již neobsahuje vymezení ve vztahu k tzv. chráněným budovám, ale pro městskou část Brno - sever, kam spadá dotčená adresa, stanovuje širší zákaz, tedy zákaz celoplošný.

Pokud jde o žalobní námitky, v nichž žalobce poukazoval na porušení základní zásady činnosti správních úřadů, týkající se legitimního očekávání a principu dobré víry v platnost a účinnost již vydaných povolení, lze rovněž odkázat na již ustálenou judikaturu Ústavního



soudu, v níž Ústavní soud konstatoval, že právě s přihlédnutím ke znění ustanovení § 43 loterijního zákona nemohl být provozovatel sázkových her v dobré víře, protože zákon obsahoval úpravu, podle které zde vždy (a tedy i v době vydání povolení) byla otázka možné změny či odnětí povolení v případě, kdy dojde k okolnostem, které by znamenaly – stručně řečeno - že povolení vydáno být nemělo a nebo že je v rozporu s právními předpisy.

Z historického přehledu znění loterijního zákona je podle názoru městského soudu zcela zřejmé, že interaktivní videoterminály byly tímto zákonem upraveny způsobem, který byl (bez jakéhokoliv rozumného důvodu) výjimečný a téměř nedotknutelný, ačkoliv nebyl žádný důvod proto, aby zrovna tento druh her měl natolik výsadní postavení, aby obec v podstatě nemohla jakýmkoliv způsobem regulovat a zasahovat do těchto terminálů, přestože v podstatě na jejím území mělo dojít k provozování takovýchto her (viz odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2.4.2013, sp.zn. Pl.ÚS 6/13). Podle uvedeného nálezu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález sp. zn. Pl.ÚS 21/96 ze dne 4.2.1997, v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

Městský soud v Praze má za to, že není úkolem soudu v odůvodnění rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního úřadu podrobně znovu převzít obsah odůvodnění žalovaného rozhodnutí, nicméně v nyní posuzované věci je přesvědčen o tom, že žalovaný odvolací správní úřad se podrobně vypořádal s zejména s právními námitkami žalobce, když vyjádřil, v jakých konkrétních skutkových a právních okolnostech spatřuje naplnění podmínek zákonem o loteriích stanovených pro zrušení vydaných povolení k provozování videoloterních terminálů na výše uváděné adrese a soud k uvedené argumentaci neshledává důvod cokoli dodávat.

Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale především posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že se žalovaný správní úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ke rozhodujícím namítaným skutečnostem a soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení.

K namítanému procesnímu pochybení, které žalobce spatřoval v postupu správního úřadu, který vyrozuměl jedinou písemností žalobce o zahájení správního řízení a zároveň jej poučil o možnosti nahlížet do spisového materiálu a seznámit se s podklady rozhodnutí, považuje soud za potřebné uvést, že k porušení procesních práv účastníka řízení v tomto případě nedošlo. Z obsahu spisového materiálu správního úřadu totiž vyplývá, že podklady pro vydání rozhodnutí již existovaly v okamžiku zahájení správního řízení (tj. předmětná

rozhodnutí o vydání povolení k provozování loterie a obecně závazná vyhláška Statutárního města Brna č. 18/2011), k žádnému doplnění či provádění dokazování již až do doby vydání rozhodnutí nedošlo a žalobci byla k jeho žádostem opakovaně lhůta určená k seznámení se s podklady rozhodnutí prodlužována.

Městský soud v Praze neshledal důvody pro to, aby předložil věc Soudnímu dvoru EU se žádostí o zodpovězení předběžných otázek, které žalobce formuloval v podané žalobě. Je tomu tak proto, že soud vycházel ze skutečnosti, že uvedenou právní problematikou se opakovaně zabýval Ústavní soud a městský soud neshledal ani v žalobcem uplatněných žalobních námitkách žádné důvody pro to, aby se od závěrů Ústavního soudu jakkoli odchýlil a sám předběžnou otázku pokládal.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o rozkladu je patrné, že se správní úřad konkrétními důvody zrušení vydaných povolení podrobně zabývaly a vyhodnotily z pohledu zákonem stanovených podmínek. V uvedených skutečnostech proto shledal soud závěr o tom, že žalobní námitky nejsou v nyní posuzované věci důvodné a soud nezjistil ani žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadených rozhodnutí. Na základě výše uvedeného odůvodnění Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a proto je postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s.ř.s. jako nedůvodně zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení v jeho konečném stádiu nevznikly. Pokud byl žalovaný správní úřad v průběhu řízení před soudem právně zastoupen, pak podle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a správních soudů vůbec mu právo na náhradu nákladů řízení nelze přiznat s odůvodněním, že vydal správní rozhodnutí a je dodatečně odborně vybaven i na to, aby své vlastní rozhodnutí v řízení před soudem obhájil. Z uvedených důvodů soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## **P o u č e n í**

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 5.února 2015

JUDr. Hana V e b e r o v á v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová