



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 **SLOT Group**, a.s., IČ 62741560, se sídlem v Karlových Varech, Jáchymovská 142, zastoupeného JUDr. Pavlem Dylem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 1, Jungmannova 745/24, proti žalovanému **Ministerstvu financí České republiky**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, o žalobě proti rozhodnutím ministra financí ze dne 28. 1. 2014, č. j. MF-78024/2013/34-RK, č. j. MF-84000/2013/34-RK, č. j. MF-84002/2013-34-RK, č. j. MF-84003/2013/34-RK a č. j. MF-84005/2013/34-RK

t a k t o :

**I.**

**Žaloba proti rozhodnutím ministra financí ze dne 28. 1. 2014, č. j. MF-78024/2013/34-RK, č. j. MF-84000/2013/34-RK, č. j. MF-84002/2013-34-RK, č. j. MF-84003/2013/34-RK a č. j. MF-84005/2013/34-RK, s e z a m í t á .**

**II.**

**Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se žalobami, podanými a vedenými u Městského soudu v Praze pod spisovými značkami 11Af 15/2014, 11Af 16/2014, 11Af 17/2014, 11Af 18/2014 a 11Af 19/2014, domáhal přezkoumání pěti rozhodnutí ministra financí, vydaných dne 28. 1. 2014,

jimiž bylo rozhodnuto o zamítnutí rozkladu žalobce proti rozhodnutím Ministerstva financí ve věci zrušení rozhodnutí ministerstva o povolení k provozování sázkových her podle ustanovení § 50 odstavec 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též loterijní zákon).

Žalobce v podaných žalobách namítal, že rozhodnutí o rozkladu - stejně jako rozhodnutí o zrušení rozhodnutí ministerstva o povolení provozování sázkových her - jsou v celém rozsahu nezákonná a protiústavní. Namítal, že od roku 2006 provozuje sázkové hry, povolené podle ustanovení § 50 odstavec 3 loterijního zákona, na základě řádných rozhodnutí o povolení provozování sázkových her, která vydalo ministerstvo ve správním řízení poté, co náležitě zjistilo a konstatovalo, že žalobce splnil veškeré zákonem stanovené podmínky pro povolení provozování sázkových her.

Ve všech případech bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení, v němž ministerstvo uvedlo dva důvody pro zahájení správního řízení o zrušení již vydaných rozhodnutí o povolání. Jednak to byl údajný, ministerstvem shledaný rozpor provozování sázkových her s obecně závaznou vyhláškou města Kladno č. 46/13 a obecně závaznou vyhláškou města Brna č. 18/2011, jednak zrušení přechodného ustanovení článku II bod 4 zákona č. 300/2001 Sb., kterým se mění zákon o loteriích a další související zákony v souvislosti s nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

Žalobce ve všech pěti případech podal k oznámení o zahájení řízení své písemné vyjádření, v němž namítal nedostatek důvodů pro zahájení správního řízení a poukázal na to, že z odůvodnění oznámení o zahájení řízení není vůbec zřejmé, v čem konkrétně ministerstvo spatřuje údajný konkrétní rozpor vydaného rozhodnutí s vyhláškou města Kladna či nálezem Ústavního soudu. Uvedené nedostatky podle žalobce současně způsobují nepřezkoumatelnost těchto oznámení o zahájení řízení pro nedostatek důvodů.

Protože ani jedné z námitek, obsažených v žalobcově vyjádření k oznámení o zahájení řízení, ministerstvo nepřesvědčilo, vydalo pět rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o povolení podle ustanovení § 43 odstavec 1 zákona o loteriích, což na jednom místě svých rozhodnutí o zrušení odůvodnilo rozparem rozhodnutí o vydání povolení s vyhláškou města Kladno a na jiném místě rozparem vydaných rozhodnutí s nálezem Ústavního soudu. Konkrétní důvody, pro které bylo rozhodnutí o zrušení povolení vydáno, však rozhodnutí neobsahuje. Ministerstvo neshledalo důvodnou námitku žalobce o tom, že neměl možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro vydání rozhodnutí o zrušení podle ustanovení § 36 odstavec 3 správního řádu, poukázalo na neexistenci legitimního očekávání provozovatelů sázkových her na základě přechodného ustanovení a nikterak se nevyjádřilo k námitce žalobce o tom, že nález Ústavního soudu či zrušení přechodného ustanovení porušuje ústavně a mezinárodně právně zakotvená práva žalobce i principy správního řízení.

Rozhodnutí o zrušení proto napadl žalobce včas podaným rozkladem, ve kterém uplatnil a dále rozvedl své námitky, obsažené již ve vyjádření k oznámení o zahájení řízení. Namítal především nepřezkoumatelnost rozhodnutí o zrušení pro nedostatek důvodů a jejich nesrozumitelnost.

Ministr financí rozhodnutími o rozkladu zamítl žalobcův rozklad a napadená rozhodnutí o zrušení potvrdil, přičemž podle názoru žalobce svá rozhodnutí opět žádným srozumitelným způsobem neodůvodnil a před vydáním rozhodnutí o rozkladu žalobce

nevyzval k tomu, aby se vyjádřil ke všem podkladům pro toto rozhodnutí ve věci samé podle ustanovení § 36 odstavec 3 správního řádu.

Žalobce v podané žalobě dále namítl, že ministr se v rozhodnutí o rozkladu vůbec nevypořádal s důvody, pro které žalobce svým rozkladem napadl rozhodnutí o zrušení, včetně žalobcem namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ministr tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů své vlastní rozhodnutí o rozkladu, ale zároveň potvrdil totožnou vadou trpící rozhodnutí o zrušení, v důsledku čehož bylo opakovaně porušeno ústavně a mezinárodně právně garantované právo žalobce na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odstavec 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Žalobce závěrem podané žaloby uzavřel, že ministr předmětnou věc nesprávně posoudil po právní stránce, když svým rozhodnutím o rozkladu potvrdil rozhodnutí o zrušení, ačkoliv pro vydání rozhodnutí o zrušení nebyly dány žádné důvody podle ustanovení § 43 odstavec 1 zákona o loteriích. Namítl, že vydání rozhodnutí o rozkladu předcházelo nezákonným a protiústavním postupem ministra spočívající v tom, že neposkytl žádnou žalobci možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro toto rozhodnutí v rozporu s ustanovením § 36 odstavec 3 správního řádu a zásadou zákonnosti ve smyslu ustanovení § 2 odstavec 1 správního řádu a stejně nezákonným a protiústavním způsobem postupovalo ministerstvo před vydáním rozhodnutí o zrušení, které ministr svým rozhodnutím o rozkladu potvrdil a tyto vady tak aproboval. Tím bylo opětovně porušeno ústavně a mezinárodně garantované právo žalobce na spravedlivý proces ve smyslu výše uvedených ustanovení a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům a podkladům pro rozhodnutí ve smyslu článku 38 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce rovněž upozornil na skutečnost, že dne 10. 10. 2013 podal u Evropského soudu pro lidská práva stížnost, vedenou pod číslem 65008/13, kterou napadl náleží Ústavního soudu z důvodu porušení principu ochrany legitimního očekávání a principu právního státu.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 10. 2. 2015, č. j. 11Af 15/2014 – 39, postupoval podle ustanovení § 39 odstavec 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a rozhodl o spojení ke společnému projednání a rozhodnutí těch žalob, které spolu skutkově souvisejí a obsahují totožnou žalobní argumentaci.

Žalovaný správní úřad ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že Ministerstvo financí je i nadále přesvědčeno o tom, že žalobcem namítaná vada nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti rozhodnutí, odvíjející se pouze od toho, že žalobce nesouhlasí s odůvodněními obsaženými jím napadených rozhodnutí, je zcela bezpředmětná. Obdobně i tvrzení žalobce, že se ministr financí či správní úřad prvního stupně nevypořádali s námitkou žalobce ohledně v čase rozdílného postoje Ministerstva financí ke zrušení ustanovení článku 2 bodu 4 přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., je s ohledem na závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 zcela bezpředmětné. Z kontextu příslušného rozhodnutí je zřejmá návaznost práva obcí na samosprávu a tedy i na konkrétní vydání příslušně obecně závazné vyhlášky regulující provozování videoloterijních terminálů v obci a tato návaznost navíc vychází přímo z nálezu Pl. ÚS 56/2010 ze dne 7. 9. 2011, ve kterém již Ústavní soud judikoval, že pokud by Ministerstvo financí nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými

vyhláškami obcí, dopustilo by se samo zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

Ohledně argumentu, týkajícího se nesprávného právního posouzení věci na základě ustanovení § 43 odstavec 1 loterního zákona, se ministerstvo neztotožnilo s tvrzením žalobce o tom, že nebyly dány důvody pro zahájení řízení ani pro vydání rozhodnutí o zrušení. V oznámení o zahájení řízení byl předmět řízení specifikován dostatečně určitě, když byla uvedena konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, protože adresa, na níž bylo provozování žalobci povoleno, nenáleží podle této vyhlášky mezi tzv. „dovolené“ adresy. Vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 a rozpor dotčeného povolení s obecně závaznou vyhláškou jsou vzájemně provázané okolnosti, které nově nastaly a pro které by nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit.

S argumentem žalobce ohledně nezákonnosti a protiústavnosti postupu Ministerstva financí při rušení povolení k provozování loterií a podobných her Ministerstvo financí nesouhlasí z důvodů, které byly již ministerstvem uvedeny v průběhu správního řízení a vyjádřeny v napadených rozhodnutích. Provozovatelé loterií a jiných podobných her si musí být vědomi existence ustanovení § 43 odstavec 1 loterního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být - v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení - povolení zbaveni. Ani Ministerstvu financí, ani ministři nepřísluší jakkoli hodnotit rozhodovací činnost Ústavního soudu a jsou povinni vždy postupovat v souladu s nálezy Ústavního soudu a právními závěry z nich vyplývajícími.

K vytýkanému rozporu právní úpravy České republiky s rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva v návaznosti na výklad ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ministerstvo uvedlo, že jsou to zejména obce, které nejtěživěji pociťují celospolečenská rizika, která bývají obvykle spojena s provozováním loterií a podobných her a proto je na místě, aby právě místní orgány mohly regulovat (cestou obecně závazných vyhlášek) provozování loterií a podobných her na svém území s přihlédnutím k místním poměrům, jejichž znalost je na centrální úrovni omezená. Pravomoc obcí rozhodovat o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, je podle již ustálené judikatury Ústavního soudu otázkou místního pořádku a spadá do samostatné působnosti obcí a regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována.

Namítal-li žalobce, že nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, pak je třeba podle názoru žalovaného vzít v úvahu, že stěžejní podklady pro rozhodnutí byly žalobci známy již v době zahájení řízení a žádné další rozsáhlé shromažďování důkazů ve věci neproběhlo. Ministerstvo již v zahájení v oznámení o zahájení správního řízení uvedlo, že podklady pro rozhodnutí tvoří obecně závazná vyhláška, platná dnem vyhlášení či vyvěšení na úřední desce obce a dále náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 6/13 ze dne 2. 4. 2013, jenž byl v písemné podobě zveřejněn ve Sbírce zákonů.

Ohledně namítaného nesprávného procesního postupu ministerstvo dále uvedlo, že již v oznámení o zahájení řízení bylo jednoznačně uvedeno, že žalobce se vyzývá podle ustanovení § 36 odstavců 1 a 3 správního řádu, proto muselo být žalobci jasné a srozumitelné, že ministerstvo hodlá přistoupit k vydání rozhodnutí při zachování všech procesních práv žalobce. Pokud by spis byl doplněn o relevantní podklad pro vydání rozhodnutí, pak by ministerstvo přistoupilo k vydání nové výzvy podle ustanovení § 36 odstavec 3 správního

řádu, proto je na místě uzavřít, že ministerstvo v předmětné věci postupovalo v souladu s procesními předpisy při zachování veškerých procesních práv žalobce i zásad činnosti správních úřadů.

Uvedené platí i v případě, že spis obsahuje přípis statutárního města Kladna, který však nebyl brán jako podklad pro vydání rozhodnutí, ale jedná se o sdělení dotčeného orgánu podle ustanovení § 136 správního řádu, jímž nedošlo ke sdělení žádných důležitých informací, které by měly vliv na probíhající správní řízení a nebyly v době zahájení řízení známy. Sdělení k upřesnění adres se rovněž nevztahovalo k výroku žalobou napadeného rozhodnutí, neboť ministerstvo jako správní úřad vede správní řízení, provádí dokazování a hodnotí důkazní prostředky, přičemž mu z tohoto titulu náleží i posuzování jednotlivých dokumentů. S ohledem na konkrétní průběh správního řízení byly podklady pro vydání rozhodnutí známy již v době zahájení řízení a od počátku tak bylo pro žalobce předvídatelné, že zjišťování podkladů nebude zjevně potřebné.

Žalobce využil svého práva a podal k obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu repliku, v níž i nadále setrval na názoru, že žalovaný se nevyjádřil k námitce žalobce o tom, že v rozhodnutí o rozkladu se ministr žádným způsobem nevypořádal se žalobcem řádně uplatněnými námitkami, poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Rozhodnutí o rozkladu tak trpí vadnou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, bylo vydáno na základě nesprávného posouzení po právní stránce, kdy žalovaný ponechal i ve vyjádření k žalobě zcela bez povšimnutí obsáhlou argumentaci žalobce o tom, že přechodné ustanovení zákona o loteriích zakládá zcela konkrétní, objektivní a legitimní očekávání žalobce, že do dne 31. 12. 2014 bude moci nerušeně provozovat v případě splnění zákonných podmínek sázkové hry a užívat další majetek s provozováním související. Nález Ústavního soudu, rušící přechodné ustanovení s účinností ode dne 30. 4. 2013, představuje nezákonný a protiústavní zásah do legitimního očekávání žalobce. Žalovaný se rovněž nevyjádřil k podrobné argumentaci žalobce o tom, že neměl možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí ve věci samé podle článku 4 podané správní žaloby.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 30. 4. 2015 zástupce žalobce odkázal v plné míře na písemná podání žalobce (žalobu a repliku) a zdůraznil námitku porušení ustanovení § 36 odstavec 3 správního řádu, když správní úřad v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu spojil úkon oznámení o zahájení správního řízení s úkonem výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by však stanovil dvě lhůty – nejprve lhůtu pro předkládání podkladů a návrhů na doplnění dokazování a následnou lhůtu pro seznámení se s obsahem spisového materiálu před vydáním rozhodnutí.

Zástupkyně žalovaného správního úřadu odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, na obsah vyjádření k podané žalobě a na již konstantní judikaturu městského i Nejvyššího správního soudu k otázce výkladu a aplikace ustanovení § 43 odstavec 1 loterijního zákona.

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 odstavec 1 zákona o loteriích na základě oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013 správní řízení z moci úřední o zrušení povolení blíže specifikovaných ve výše uvedeném oznámení. Důvodem zahájení řízení byl nesoulad předmětných vydaných povolení s obecně závaznou vyhláškou

statutárního města Brna č. 18/2011 (ve čtyřech nyní posuzovaných případech) a obecně závaznou vyhláškou statutárního města Kladna č. 46/13 (v jednom z nyní posuzovaných případů), týkajících se o určení míst pro provozování videoloterních terminálů. Ministerstvo dále zahájilo správní řízení i s ohledem na skutečnost, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zrušil bod č. 4 Článku 2 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon o loteriích, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle ustanovení § 2 písmeno i) a j) a podle ustanovení § 50 odstavec 3 loterního zákona, ve znění účinném před 1. 1. 2012.

Rozhodnutími ze dne 9. 7. 2013, č. j. MF-60496/2013/34, ze dne 30. 7. 2013, č. j. MF-58758/2013/34, ze dne 30. 7. 2013, č. j. MF-58772/2013/34, ze dne 12. 8. 2013, č. j. MF-60367/2013/34, ze dne 12. 8. 2013, č. j. MF-60372/2013/34, Ministerstvo finanční zrušilo rozhodnutí uvedená ve výrocích těchto rozhodnutí, týkající se vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ustanovení § 50 odstavec 3 loterního zákona, přičemž z odůvodnění všech rozhodnutí shodně vyplývá, že ministerstvo přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, respektive obecně závaznou vyhláškou statutárního města Kladna č. 46/13, čímž bylo naplněno ustanovení § 43 odstavec 1 loterního zákona.

Proti uvedeným rozhodnutím podal žalobce ve všech pěti případech včasný rozklad, o kterém rozhodl ministr financí žalobou napadenými rozhodnutími ze dne 28. 1. 2014, jimiž rozklad zamítl a napadená rozhodnutí jako věcně správná potvrdil.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě podle ustanovení § 75 s. ř. s. a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadených rozhodnutí. Věc soud posoudil takto:

Při úvaze o důvodnosti stěžejní žalobní námítky, 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 dne 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 dne 31. 12. 2012, provozování loterií a jiných podobných her podle tohoto zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle ustanovení § 6 odstavec 1 písmeno 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, uveřejněném 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 písmeno d) obecního zřízení, respektive ustanovení § 50 odstavec 4 ve spojení s ustanovením § 2 písmeno 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 působností 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 právních 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 písmeno d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písmeno 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 brojít 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 odstavec 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 díkce zákona je zcela zřejmé, že ustanovení § 43 odstavec 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 odstavec 11 loterijního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2011, Ministerstvo financí přihlíželo zprostředkovaně přes ustanovení § 4 odstavec 2 téhož zákona (institut veřejného pořádku) v souvislosti se závěry, k nimž dospělo plénum Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, tj. že režim výherních hracích automatů lze aplikovat i v případě interaktivních videoloterních terminálů. Další okolnosti podle ustanovení § 43 odstavec 1 zákona o loteriích je potom přijetí obecně závazné vyhlášky statutárního města Kladna č. 46/13, která určuje místa pro provozování videoloterních terminálů.

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 videoloterijní terminály byly tímto zákonem upraveny způsobem, který byl (bez jakéhokoliv rozumného důvodu) výjimečný a téměř nedotknutelný, ačkoliv nebyl žádný důvod pro to, 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 (například náleží 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 spojeno 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 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 videoloterijních terminálů 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. K uvedené námitce žalobce argumentoval odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8Afs 21/2009 – 243, dostupným na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), podle něhož je účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí právě možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastníku je řádně procesně sděleno, kdy tento okamžik v řízení nastává (popřípadě nastane), jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit.

Žalobce však při argumentaci citovaným rozsudkem zřejmě záměrně opomenul, že Nejvyšší správní soud v odůvodnění téhož rozsudku uvedl, že je podstatné, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o tom, že se může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost (v případě že svého práva využije) do spisu nahlédnout. Vždy je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba posuzovat ty okolnosti, které v konkrétní věci nastaly. 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 závazné vyhlášky Statutárního města Brna č. 18/2011 a Statutárního města Kladna č.

46/13), k žádnému doplnění či provádění dokazování již až do doby vydání rozhodnutí nedošlo. Pokud ve věci vedené původně pod sp. zn. 11Af 15/2014 zaslal Magistrát města Kladna dne 29. 5. 2013 správnímu úřadu prvního stupně k zahájeným řízením informaci, kterou upřesnil správnou adresu místa pro provozování videoloterijních terminálů, pak se podle názoru Městského soudu v Praze nejedná o podklad pro rozhodnutí, s jehož obsahem by měl být účastník řízení zvláště seznámen, neboť jde pouze o podklad doplňující, který nemá vztah ani k předmětu správního řízení, ani k účastníkovi řízení a týká se skutečností, které musí být účastníkovi řízení známy (jde o adresu, na níž má účastník řízení povoleno provozování předmětného zařízení) a nadto je ze spisového materiálu zcela jednoznačně zřejmé, že doplňující údaj se netýká bezprostředně rozhodnutí, které bylo žalobci k provozování zařízení vydáno a jedním z nyní posuzovaných rozhodnutí (zde rozhodnutí ministerstva ze dne 9. 7. 2013, č. j. MF-60496/2013/34) následně zrušeno, když zařízení, jehož provozování bylo tímto rozhodnutím zrušeno, se nachází na adrese zcela jiné. Stav správního spisu v okamžiku zahájení správního řízení zůstal nezměněn až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí (kromě písemného vyjádření účastníka řízení, které však žalobci jako jeho autorovi muselo být nepochybně známo) a podklady pro vydání rozhodnutí tvořily dokumenty, které jsou veřejně známy – vyhlášky statutárních měst Brna a Kladna a ve Sbírce zákonů publikovaný náleze Ústavního soudu. Po zahájení řízení nebyl spisový materiál doplňován.

Jak vyplývá i z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6As 285/2014 – 32, dostupného na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od *intermezza* v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe Ministerstva financí, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odstavec 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musel žalobce přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistoupil z impulsu nálezové judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle článku 1 odstavec 1 Ústavy.

Pokud pak jde o princip přiměřenosti a porovnání žalobcova práva na podnikání s veřejným zájmem, který hájí žalovaný při zrušení vydaných povolení, lze vyjít z vyjádření veřejného ochránce práv: „Účel loterního zákona spočívá v regulaci provozování hazardu, tedy ve vymezení podmínek, na nichž vůbec může být tato pro společnost riziková činnost realizována. Podmínky zakotvené ustanovením § 17 odst. 4, 6 a 11 loterního zákona slouží primárně k předcházení negativním jevům neodmyslitelně spojeným s tímto druhem tvrdého hazardu (výherní hrací přístroje), tedy k ochraně hráčů, a jejich okolí (maximální sázka na jednu hru, maximální výhra, prohra), případně k omezení rizika kontaktu ‚zranitelných‘ osob s touto činností (vymezení budov, v nichž vůbec nelze tyto sázkové hry provozovat; jakož i ‚ochranné zóny‘ v jejich sousedství)... S provozováním sázkových her prostřednictvím výherních hracích přístrojů, a tím spíše stávajících jiných technických herních zařízení, je spojeno riziko vzniku patologického hráčství, tedy prakticky negativní důsledky nejen pro samotné hráče, nýbrž i jejich okolí. Takové riziko zásahu do práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny), lidskou důstojnost a ochranu rodinného života (čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny), práva vlastnit majetek a zákazu jeho zneužití (čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny), ochrany zdraví (čl. 31

Listiny), ochrany rodiny a zvláštní ochrany mladistvých (čl. 32 odst. 1 Listiny) by tedy samo o sobě mělo převážet nad právem provozovatelů na svobodné podnikání.“ (závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011, sp. zn. 2601/2010/VOP/BK, dostupné na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)).

Tomu odpovídá i již citované vyjádření Ústavního soudu: „Je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci“ (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

Výše uvedené citace, s nimiž se Městský soud v Praze zcela ztotožňuje, hodnotí vzájemný vztah práva na podnikání a jiných práv obsažených v Listině (respektive veřejného zájmu), stejně jako otázku legitimního očekávání pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku sp. zn. 6As 285/2014 vyjádřil přesvědčení, že v individuálním posuzovaném případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchýlovat. Stejně tak i v případě nyní posuzované věci si žalobce musel a měl být vědom toho, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež a podobně) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděl, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na jeho vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohl a měl přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Když Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení vydaných povolení, hájilo právě veřejný zájem na ochraně mládeže a dětí před pravidelným vizuálním kontaktem s hernou, v níž žalobce provozoval interaktivní videoloterijní terminály, které jsou z pohledu koncového uživatele totéž co výherní hrací přístroje (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011 č. j. 5AFs 26/2011 - 81, publikovaný pod č. 2525/2012 ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek NSS).

Ačkoliv za jiných okolností by bylo možno ve prospěch žalobce argumentovat tím, že zákonodárce uvolnil dřívější restrikce, v daném případě nelze ani tento argument v jeho prospěch použít. Statutární město Kladno totiž v návaznosti na provedenou novelizaci využilo své samosprávné pravomoci a zakázalo či omezilo provoz těchto zařízení na určitých adresách. Tím se žalobcův zájem na dosažení zisku – který se již v době vydání předmětných povolení nutně střetával s veřejným zájmem na ochraně mladistvých před nebezpečím tzv. patologického hráčství a jen v důsledku tehdejšího právního posouzení věci Ministerstvem financí nad ním (dočasně) převážil – dostal též do kolize s právem statutárního města Kladna na samosprávu. S ohledem na to, že žalobci neshledalo legitimní očekávání, muselo právo na samosprávu v daném případě převážet nad jeho právem podnikat v dané provozovně.

V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Evropské Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují

peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her (článek 2 odstavec 2 písmeno h). Předmětné oblasti hazardu tedy nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Žalobce v podané žalobě ostatně žádnou spojitost s unijním právem ani neuvedl a pouze konstatoval, že ochrana legitimního očekávání je obecným principem, z čehož dovedl porušení článků 16 a 17 Listiny EU.

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 odvolání je patrné, že se správní orgány obou stupňů 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 žaloby nebyly podány důvodně a proto je postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. jako nedůvodné zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 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 odstavec 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 30.dubna 2015

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

Za správnost vyhotovení: Mikolášová