



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce

SLOT Group, a.s., IČ: 62741560
se sídlem Karlovy Vary, Jáchymovská 142
zastoupen Mgr. T. S., zmocněncem
bytem K., T. 587/11,
adresa pro doručování K., J. 142

proti
žalovanému

Ministerstvo financí České republiky
se sídlem Praha 1, Letenská 525/15

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 29. 5. 2014, č.j. MF-79996/2013/34-2901-RK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce podal dne 1. 8. 2014 k Městskému soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 23. 7. 2013, č.j. MF-61233/1/2013/34, jímž bylo zrušeno devět rozhodnutí, kterými bylo povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o loteriích“)
 - I. rozhodnutí ze dne 3. 8. 2011, č. j. 34/61704/2011, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: Double Tronic, výrobní číslo 9110910002589, na adrese Dukelská 47, Podbořany;
 - II. rozhodnutí ze dne 23. 5. 2011, č. j. 34/24774/2011, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím technického zařízení Elektromechanická ruleta SX, model: SX, výrobní číslo 1210, na adrese Dukelská 47, Podbořany;
 - III. rozhodnutí ze dne 1. 9. 2010, č. j. 34/87698/2010, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému ProLink, model: ProLink, výrobní číslo 0705C0502, na adrese Dukelská 47, Podbořany;
 - IV. rozhodnutí ze dne 12. 1. 2010, č. j. 34/93269/2009, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému KAJOT VLT, výrobní číslo 9110409006694, na adrese Dukelská 47, Podbořany;
 - V. rozhodnutí ze dne 2. 11. 2009, č. j. 34/79630/2009, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím vícemístného technického zařízení TRIPLE PLAYER, model: TRIPLE PLAYER, výrobní číslo: MA672800200, na adrese Revoluční 46, Podbořany;
 - VI. rozhodnutí ze dne 19. 10. 2009, č. j. 34/76551/2009, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému APEX MULTI MAGIC VLT, model: APEX MULTI MAGIC VLT, výrobní čísla TDCZ00506 a TDCZ00606, na adrese Masarykovo nám. 22, Podbořany;
 - VII. rozhodnutí ze dne 15. 7. 2008, č. j. 34/58352/2008, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému ProLink, model: SLIM LINE, výrobní číslo 0703P0232, na adrese Dukelská 47, Podbořany;
 - VIII. rozhodnutí ze dne 19. 3. 2008, č. j. 34/22970/2008, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému APEX MULTI MAGIC VLT, model: DUAL SLIM LINE, výrobní číslo VLT0717140, na adrese Nádražní 196, Podbořany; a
 - IX. rozhodnutí ze dne 1. 2. 2007, č. j. 34/112410/2006, týkající se provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému APEX MULTI MAGIC VLT, model: DUAL SLIM LINE, výrobní číslo VLT0610890, na adrese Nádražní 196, Podbořany
- (dále jen „loterijní povolení“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobce v prvním žalobním bodě namítal nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva, neboť jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. V obecné rovině konstatoval, že řádné odůvodnění musí být přesvědčivé a musí z něj být zřejmé důvody a úvahy, kterými se správní orgán řídil, a odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č.j. 1 As 39/2004-75.
3. Nedostatek důvodů spatřoval v tom, že se správní orgány nevypořádaly se všemi námitkami, které žalobce uplatnil v rozkladu, především s těmi obsaženými ve stížnosti žalobce k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Nesouhlasil ani s vypořádáním námítky, ve které poukázal na rozpor argumentace ministerstva ohledně existence legitimního očekávání v nyní projednávané věci a v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
4. Nesrozumitelnost je dle něj zapříčiněna tím, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda ke zrušení loterijních povolení došlo pro jejich rozpor s vyhláškou města Podbořany č. 6/2011 Sb., o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „loterijní vyhláška“), nebo pro rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Za nesrozumitelné označil i tvrzení ministerstva, že zrušením loterijních povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, neboť město Podbořany realizovalo své právo na samosprávu již vydáním loterijní vyhlášky.
5. V postupu správních orgánů spatřoval porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. 11. 1950 (dále jen „Úmluva“).
6. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal nesprávné právní posouzení věci, jelikož nebyly dány důvody pro zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Správní orgány svým postupem porušily právo žalobce na podnikání dle čl. 26 Listiny, resp. jeho právo pokojně užívat majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, princip demokratického právního státu, princip právní jistoty, princip ochrany důvěry osob v právo a princip legitimního očekávání dle čl. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny, a dále princip uplatňování státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny.
7. Namítal, že řízení nebylo řádně zahájeno, jelikož oznámení o zahájení řízení obsahuje dva vzájemně si odporující důvody pro zahájení, a to rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Konkrétní rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu není z oznámení zřejmý a není z něj jasný ani vztah mezi důvody zahájení řízení. Důvody zahájení jsou tak vymezeny pouze obecně, nejsou přesvědčivé, ani jasně seznatelné, a proto ani nemohlo k zahájení řízení dojít.
8. Žalobce považoval nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 za nepředvídatelný a svévolný. Dle žalobce Ústavní soud nerespektoval mezinárodněprávní závazky České republiky, odchýlil se od své dosavadní judikatury i judikatury ESLP týkající se legitimního očekávání a porušil právo Evropské unie (dále jen „EU“), zejména

principy právního státu, právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jenž tvoří obecné zásady práva EU. V této souvislosti žalobce poukázal na své legitimní očekávání, že bude moci na základě loterijních povolení a přechodného ustanovení čl. II odst. 4 zákona č. 300/2011 Sb. (dále jen „přechodné ustanovení“) užívat svůj majetek. Ústavní soud však do takového legitimního očekávání žalobce zasáhl a zasáhl tím i do práva žalobce pokojně užívat majetek dle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.

9. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítal procesní vady řízení, jelikož ministerstvo upřelo žalobci možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“). Oznámení o zahájení řízení sice obsahovalo možnost žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, avšak není z něj zřejmé, že loterijní vyhláška a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 jsou jedinými podklady pro rozhodnutí. Navíc ke dni jeho vydání ministerstvo nedisponovalo všemi podklady pro rozhodnutí, neboť město Podbořany zaslalo své vyjádření až dne 20. 6. 2013. Považoval tak za nesprávný postup ministerstva, které s oznámením o zahájení řízení spojilo výzvu k vyjádření k podkladům.
10. Odmítl argumentaci správních orgánů, že mohl kdykoli nahlížet do spisu, jelikož při nahlížení si žalobce nemůže být jistý, zda spis skutečně obsahuje veškeré podklady pro rozhodnutí, či nikoli. Nadto by opakované nahlížení do spisu bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti (procesní ekonomie) řízení dle § 6 odst. 2 správního řádu.
11. Namítal, že ani ministr nevyzval žalobce, aby se vyjádřil ke všem podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu.
12. V postupu správních orgánů žalobce spatřoval porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
13. Žalobce navrhl soudu, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva zrušil.
14. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 9. 2014 nesouhlasil s námitkami žalobce a zdůraznil, že ke zrušení loterijních povolení přistoupil, neboť předmětná povolení byla v rozporu s loterijní vyhláškou.
15. Ve vyjádření k prvnímu žalobnímu bodu žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, dle kterého by se ministerstvo dopustilo zásahu do ústavního práva na samosprávu, jestliže by nerušilo povolení dle zákona o loteriích, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Rovněž poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle kterého u provozovatelů videoloterijních terminálů není možné hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Odmítl, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné nebo nesrozumitelné, neboť je z něj zřejmé, jakým způsobem ministr rozhodl, přičemž výroku odpovídá i odůvodnění napadeného rozhodnutí.
16. Žalovaný odmítl námitku nesprávného právního posouzení věci obsaženou v druhém žalobním bodě. Znovu poukázal na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, zejména že žádný z cílů přechodného ustanovení neospravedlňuje zásah

do práva obcí na samosprávu a jejich možnost regulovat umístění videoloterijních terminálů na jejich území.

17. Namítal, že předmět řízení byl dostatečně určitě identifikován, když v něm byla uvedena konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s loterijní vyhláškou. Vydání loterijní vyhlášky považoval za okolnost dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Uzavřel, že při specifikaci důvodů zahájení řízení nepochybil a že došlo k řádnému zahájení řízení.
18. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu byla žalobci zaslána spolu s oznámením o zahájení řízení dle § 46 odst. 3 správního řádu. V dané věci přitom neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů, neboť ty byly tvořeny loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Dotčený orgán v průběhu řízení pouze informoval o vydání a účinnosti loterijní vyhlášky, což správní orgány nepovažovaly za skutečnost důležitou pro řízení, neboť jim byla známa již od jeho zahájení. Jelikož nebyla v dané věci doplněna žádná relevantní skutečnost, a nedošlo tak k rozšíření podkladů pro rozhodnutí, nebylo nutné znovu žalobce vyzývat dle § 36 odst. 3 správního řádu. Podklady pro rozhodnutí byly známy již v době zahájení řízení, proto správní orgány postupovaly v souladu s procesními předpisy při zachování veškerých práv žalobce i zásad činnosti správních orgánů.
19. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.
20. Žalobce v doplnění žaloby ze dne 13. 9. 2017 konkretizoval žalobní bod týkající se nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jelikož rozpor nálezu s právem EU shledal konkrétně v jeho nerespektování rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató a další v. Maďarsko* (dále jen „Rozsudek SDEU“). Žalobce uvedl, že mezi obecné principy práva EU náleží princip právního státu a legitimního očekávání. Dále poukázal na to, že jedním ze základních principů práva EU je princip volného pohybu zboží dle čl. 28 Smlouvy o fungování EU a volný pohyb služeb dle čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Vysvětlil, že v Rozsudku SDEU bylo jednoznačně konstatováno, že: *„pokud vnitrostátní zákonodárce ruší povolení umožňující jejich držitelům výkon podnikatelské činnosti, musí ve prospěch těchto držitelů stanovit dostatečně dlouhé přechodné období, jež jim umožní přizpůsobit se danému stavu, nebo systém přiměřené náhrady“*. Upozornil, že SDEU v citované věci potvrdil existenci unijního prvku, jelikož část klientů žalobců tvořili občané jiných členských států EU. V této souvislosti žalobce uvedl, že i část jeho klientely tvoří občané z jiných členských států EU, proto i na správní řízení, tj. na obě žalobou napadená rozhodnutí, je zapotřebí použít analogicky právní úpravu EU. Žalobce uzavřel, že Ústavní soud jakožto tzv. negativní zákonodárce zrušil přechodné ustanovení zakládající legitimní očekávání provozovatelů sázkových her, aniž by zároveň stanovil přípravné či přechodné období a ani poškozeným neposkytl přiměřenou náhradu, čímž způsobil rozpor nálezu s právem EU a nepředvídatelným a svévolným způsobem zasáhl do právní úpravy sázkových her.
21. Dále žalobce v doplnění žaloby ze dne 13. 9. 2017 rozšířil žalobu o nový žalobní bod spočívající v nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Konkrétně nicotnost spatřoval v následujících výrocích prvostupňového rozhodnutí: ve výroku II., jelikož v něm zrušenému rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry uplynula ke dni 30. 3. 2014 platnost; ve výroku V., neboť zde rušené rozhodnutí již

bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva č. j. MF-36453/2012/34; ve výroku VI., když zde rušené rozhodnutí bylo opět zrušeno předchozím rozhodnutím ministerstva č. j. MF-34/73565/2010; ve výroku VIII., i zde rušené rozhodnutí již mělo být zrušeno rozhodnutím ministerstva č. j. MF-85712/2013/34; a ve výroku IX., jelikož zde rušené rozhodnutí taktéž bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva č. j. MF-34/82581/2010.

22. Na ústním jednání se dostavil toliko žalovaný, jenž setrval na svém stanovisku ve věci a plně odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě.
23. Soud na ústním jednání k důkazu přečetl listiny navržené žalobcem, a to stížnost k ESLP ze dne 10. 10. 2013 a dopis tajemníka ESLP ze dne 17. 10. 2013, ze kterých vyplývá, že žalobce podal k ESLP stížnost na Českou republiku za účelem posouzení, zdali se Česká republika nedopustila ve vztahu k žalobci porušení čl. 1 a Protokolu č. 1 Úmluvy prostřednictvím nálezů Ústavního soudu č. 6/2013. Žalobce ve stížnosti *de facto* zopakoval žalobní námitky směřující proti uvedenému ústavnímu nálezu. Soud taktéž k důkazu přečetl žalobcem doložená rozhodnutí o povolení provozování loterií, a to rozhodnutí ministerstva č. j. MF-36453/2012/34, č. j. MF-34/73565/2010, č. j. MF-85712/2013/34 a č. j. MF-34/82581/2010, jimiž prokazoval své tvrzení o nicotnosti prvostupňového rozhodnutí. Soud zjistil, že rozhodnutím ministerstva č. j. MF-36453/2012/34, bylo zrušeno povolení k provozování a umístění loterie a jiné podobné hry obsažené v rozhodnutí ministerstva ze dne 25. 6. 2010, č. j. 34/61402/2010; rozhodnutím ministerstva ze dne 22. 7. 2010, č. j. MF-34/73565/2010, bylo zrušeno povolení k provozování a umístění loterie a jiné podobné hry obsažené v rozhodnutí ministerstva ze dne 1. 2. 2007, č. j. 901/81189/2006; rozhodnutím ministerstva ze dne 10. 9. 2013, č. j. MF-85712/2013/34, bylo zrušeno povolení k provozování a umístění loterie a jiné podobné hry obsažené v rozhodnutí ministerstva ze dne 4. 12. 2008, č. j. 34/97796/2008; a rozhodnutím ministerstva ze dne 2. 9. 2010, č. j. MF-34/82581/2010, bylo zrušeno povolení k provozování a umístění loterie a jiné podobné hry obsažené v rozhodnutí ministerstva ze dne 1. 2. 2007, č. j. 901/81189/2006.

III.

Obsah správního spisu

24. Ministerstvo vydalo dne 23. 5. 2013 oznámení o zahájení řízení, kterým zahájilo řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Podbořany ve věci loterijních povolení. Z odůvodnění oznámení o zahájení řízení vyplývá, že důvodem jeho zahájení je závěr ministerstva, že technická zařízení užívaná na základě loterijních povolení jsou provozována v rozporu s loterijní vyhláškou, přičemž ministerstvo přihlédlo k tomu, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zrušil přechodné ustanovení. Ministerstvo dle § 46 odst. 3 správního řádu spojilo oznámení o zahájení řízení s dalším úkonem, a to s výzvou žalobce dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu k učinění návrhů důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí ve lhůtě do 21 dnů od doručení oznámení, a dále s výzvou města Podbořany jakožto dotčeného orgánu dle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení ve stejné lhůtě.
25. Město Podbořany předložilo k výzvě ministerstva nedatované sdělení, doručené dne 20. 6. 2013, ve kterém uvedlo, že neprovedlo jakoukoliv úpravu stávající regulace

loterií na svém území a že loterijní vyhláška byla ministerstvu zaslána v prosinci roku 2011.

26. Žalobce k výzvě ministerstva předložil vyjádření ze dne 20. 6. 2013.
27. Dne 23. 7. 2013 vydalo ministerstvo rozhodnutí, kterým zrušilo devět loterijních povolení žalobce. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že město Podbořany vydalo loterijní vyhlášku, kterou v čl. 1 zakázalo na celém svém území provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n) zákona o loteriích, dále loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Loterijní povolení žalobce vydaná podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích tak byla v rozporu s loterijní vyhláškou, a proto ministerstvo přistoupilo k jejich zrušení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.
28. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad ze dne 7. 8. 2013, doplněný podáním ze dne 21. 8. 2013. V rozkladu žalobce argumentoval obdobně jako v podané žalobě, když namítal nesprávné právní posouzení věci, poukázal na argumentaci ministerstva ohledně existence legitimního očekávání v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13, namítal procesní vady řízení, jelikož se nemohl vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, a nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministerstva.
29. O rozkladu žalobce rozhodl ministr dne 29. 5. 2014 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že jej zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil. V odůvodnění ministr k namítanému nesprávnému právnímu posouzení věci uvedl, že oznámení o zahájení řízení specifikuje dostatečně určitě předmět řízení, tj. konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s loterijní vyhláškou. Ztotožnil se i s oběma důvody zahájení řízení, neboť nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bylo zrušeno přechodné ustanovení, a proto i „ochranná doba“ pro stávající povolení dle zákona o loteriích. Vydání loterijní vyhlášky a jmenovaný nález Ústavního soudu považoval za vzájemně provázané skutečnosti, které nově vznikly a pro které nebylo možné loterii a jinou podobnou hru povolit. Nastaly tak okolnosti dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a již vydaná loterijní povolení musela být zrušena. Ministr rovněž k otázkám legitimního očekávání odkázal na závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/13. V odůvodnění odmítl námitku žalobce ohledně nemožnosti vyjádřit se k podkladům, neboť žalobce byl vyzván k vyjádření dle § 36 odst. 3 správního řádu spolu s oznámením o zahájení řízení. K takovému postupu přistoupilo ministerstvo v souladu se zásadou procesní ekonomie, jelikož podklady byly známy v době zahájení řízení a byly tvořeny loterijní vyhláškou a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. V rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, neboť město Podbořany pouze informovalo ministerstvo o vydání loterijní vyhlášky, což bylo žalobci i správním orgánům známo. Žádná relevantní skutečnost nebyla v průběhu řízení doplněna, proto nebyl dán důvod k opakovanému postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ministr nepovažoval rozhodnutí ministerstva za nepřezkoumatelné ani za nesrozumitelné. Nevypořádání námítky žalobce, ve které odkazuje na argumentaci ministerstva v řízení před Ústavním soudem, považoval ministr za bezpředmětné vzhledem k závěrům Ústavního soudu obsaženým v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

IV.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
31. Žaloba není důvodná.
32. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
33. Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.
34. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
35. Podle § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
36. Podle § 46 odst. 3 správního řádu oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení.
37. Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
38. Podle čl. 1 loterijní vyhlášky na celém území města se zakazuje provozování:
 1. sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích;
 2. loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) zákona o loteriích;
 3. loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.
39. Soud se nejprve zabýval námitkami žalobce obsaženými v prvním žalobním bodě, že žalobou napadené rozhodnutí ministra a jemu předcházející rozhodnutí ministerstva jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost.
40. Předně soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, a to zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č.j. 9 Afs 70/2008-13, v němž uvedl: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze v obecné rovině považovat zejména ta rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou jednoznačné ve vztahu k výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí pak musí být založen na*

nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. [...] Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19.4.1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.“.

41. V této souvislosti soud rovněž odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2013, č.j. 8 Afs 41/2012-50 a ze dne 6. 6. 2013, č.j. 1 Afs 44/2013-30, v posledně citovaném rozhodnutí bylo konstatováno: *„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.“*. Nadto i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává, když např. ve svém nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08 uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*.
42. Závěry citovaných judikátů lze plně vztáhnout také na rozhodnutí správních orgánů tak, že ačkoliv je jejich povinností svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek na detailní odpovědi na každou námitku. Soud zdůrazňuje, že požadavky kladené na správní orgány, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takovéto přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost orgánů, především pak jejich schopnost efektivně, zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu, plnit zákonem jim uložené úkoly.
43. V dané věci žalobce namítal, že ministr nevypořádal jeho námitky uplatněné v rozkladu, konkrétně ty obsažené ve stížnosti žalobce k ESLP a námitku, ve které poukázal na argumentaci ministerstva ohledně legitimního očekávání v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Soud předně k opomenuté stížnosti k ESLP konstatuje, že v doplnění rozkladu ze dne 21. 8. 2013 žalobce na str. 6 uvedl, že *„proti předmětnému protiprávnímu zásahu do svých mezinárodněprávně zakotvených práv zakotvených v Úmluvě se bude bránit prostřednictvím stížnosti k ESLP“*, přičemž žalobce k žalobě předložil předmětnou stížnost k ESLP, která je datována ke dni 10. 10. 2013. Je tak zřejmé, že ministr se nevypořádal s argumenty obsaženými ve stížnosti žalobce k ESLP, neboť žalobce o jejím podání v doplnění rozkladu pouze informoval. Žalobce přitom podání stížnosti ve správním řízení blíže nerozvedl, a především neuvedl, z jakého důvodu by se jí ministr měl v řízení o rozkladu zabývat. Právní řád totiž

správním orgánům neukládá povinnost přihlédnout k tomu, že před ESLP probíhá řízení s obdobným předmětem, přičemž je zjevné, že v době podání rozkladu řízení před ESLP ani neprobíhalo. Soud zdůrazňuje, že podání stížnosti k ESLP není žádným kvalifikovaným aktem, který by zastával mezi podklady rozhodnutí zvláštní postavení a k němuž by bylo nutné vždy přihlédnout.

44. K vypořádání žalobcem sporované argumentace ministerstva v řízení před Ústavním soudem soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že považuje za jedině správný postup ministerstva, které v souvislosti s vydáním nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/13 změnilo na základě v něm uvedených závěrů svůj předchozí právní názor ohledně posouzení legitimního očekávání provozovatelů videoloterijních terminálů. Soud má tak námitky žalobce obsažené v rozkladu za řádně a zcela dostatečně vypořádané, neboť ministr se jimi v odůvodnění svého rozhodnutí náležitě zabýval. Soud považuje za potřebné na tomto místě rovněž uvést, že žalovaný je orgánem moci výkonné, kterému přísluší aplikace právních předpisů, nikoli jejich autoritativní výklad, jež zajišťují toliko soudy. Soud proto nespatřuje žádný rozpor v přístupu žalovaného, pokud v přechodném ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. spatřoval do doby vydání loterijního nálezu prostředek pro zajištění legitimního očekávání provozovatelů loterií, ale po vydání loterijního nálezu, kterým bylo dané ustanovení zrušeno, přijal závěry Ústavního soudu (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy). V demokratickém právním státě se jedná o tak přirozenou věc, že soud nespatřuje pochybení v přístupu žalovaného, pokud změnu svého názoru obšírněji žalobci nevysvětlil. Navíc řízení před Ústavním soudem a nyní posuzované řízení nemají procesní souvislost, a proto by odlišná argumentace žalovaného v řízení před Ústavním soudem nemohla sama o sobě založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci. Soud uzavírá, že vypořádání této námítky soud přitom považuje za zcela dostatečné, neboť ministr v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí opakovaně odkázal na závěry Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
45. Nesrozumitelnost spatřoval žalobce v tom, že není zřejmý důvod zrušení loterijních povolení, a dále v tvrzení ministerstva, že zrušením povolení dochází k uplatnění práva obce na samosprávu. Soud uvedenou námitku nesdílí, jelikož na str. 3 prvostupňového rozhodnutí je jasně a srozumitelně uvedeno, že ke zrušení loterijních povolení přistupuje ministerstvo z důvodu jejich rozporu s loterijní vyhláškou, tento důvod je obsažen i na str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí ministra. Z obou rozhodnutí je tak zřejmé, že ke zrušení loterijních povolení došlo právě pro jeho rozpor s loterijní vyhláškou. Jedná se tak o důvod výlučný, jelikož jiné důvody pro zrušení loterijních povolení nebyly správními orgány v rozhodnutích uvedeny. Odkaz správních orgánů na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 soud považuje rovněž za vhodný, jelikož až tímto nálezem bylo zrušeno přechodné ustanovení, které správními orgány znemožňovalo zrušení loterijních povolení vydaných před 1. 1. 2012. Soud shrnuje, že důvod ke zrušení loterijních povolení je z rozhodnutí správních orgánů zcela zřejmý, přičemž odkazy na judikaturu Ústavního soudu jen osvětlují aplikaci § 43 odst. 1 zákona o loteriích během změn právní úpravy v důsledku vydání nálezu v dané věci.
46. Dále k žalobcem sporovanému tvrzení ministerstva o uplatnění práva obcí na samosprávu zrušením loterijních povolení soud přisvědčuje žalobci v tom, že dané

tvrzení není zcela přesné. Jednalo se však jen o podpůrný argument a již na str. 3 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo správně konstatovalo, že ústavně garantované právo obcí na samosprávu spočívá v pravomoci obcí regulovat umístování tzv. interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. Přestože tak odůvodnění rozhodnutí ministerstva obsahuje drobnou nepřesnost, nemohla tato mít vliv na jeho srozumitelnost, a tudíž ani na zákonnost.

47. Vzhledem ke shora uvedenému posouzení soud k prvnímu žalobnímu bodu uzavírá, že rozhodnutí ministerstva a ministra nepovažuje za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. V postupu správních orgánů soud tak neshledal ani porušení čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
48. Při vypořádání námitek ve druhém žalobním bodě se soud nejprve zabýval otázkami zahájení řízení. Náležitosti oznámení o zahájení řízení jsou vymezeny v § 46 odst. 1 věta poslední správního řádu. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Žalobcovy námitky přitom směřují právě proti předmětu řízení, resp. dvou vzájemně si odporujících důvodů jeho zahájení, z čehož žalobce vyvozoval, že oznámení nemohlo vyvolat zamýšlené právní účinky. Soud dospěl k závěru, že oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 5. 2013 obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a že předmět řízení zde byl vymezen řádně. Ministerstvo v oznámení uvedlo, že zahajuje řízení ve věci zrušení devíti loterijních povolení, každé ze zrušovaných povolení bylo náležitě nezaměnitelným způsobem konkretizováno datem jejich vydání, jedacím číslem a specifikací technického zařízení, které jimi bylo povoleno na území města Podbořany ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Zahájení řízení bylo odůvodněno tím, že technická zařízení užívaná žalobcem na základě loterijních povolení jsou provozována v rozporu s loterijní vyhláškou. Zároveň ministerstvo přihlédlo i k tomu, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/13 zrušil přechodné ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., neboť nálezem zrušené přechodné ustanovení znemožňovalo zrušení loterijních povolení vydaných před 1. 1. 2012. Ministerstvo by tak bez vydání citovaného nálezu nemohlo předmětné řízení zahájit dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Soud shrnuje, že z odůvodnění oznámení o zahájení řízení je zřejmé, že primárním důvodem jeho zahájení je rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou. Povinností vymezit předmět řízení při jeho zahájení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34, č. 296/2004 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno. Zdejší soud všechny tyto náležitosti v oznámení o zahájení řízení shledal. Naopak se nelze přiklonit k požadavkům žalobce, aby oznámení obsahovalo i podrobnou analýzu jednotlivých důvodů a jejich provázanosti. Vhodné je poukázat v té souvislosti i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009- 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, v němž je uvedeno, že: „[p]okud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude

posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“. Z výše uvedeného je zřejmé, že na oznámení o zahájení řízení nelze klást stejné požadavky jako na samotné rozhodnutí ve věci. Zatímco oznámení o zahájení řízení je procesním úkonem, aktem aplikace hmotného práva je až samotné rozhodnutí ve věci, tedy až v něm má správní orgán povinnost se podrobně vyjádřit k předmětu řízení. Námitky žalobce sporující zahájení řízení tedy nemohou obstát.

49. Dále žalobce namítal, že Ústavní nález č. 6/13 je rozporný se zásadou legitimního očekávání a s právem pokojně užívat majetek, s principy demokratického právního státu, právní jistotou, ochranou důvěry osob v právo, uplatňováním státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z uvedených vad loterijního nálezu pak dovozuje, že nebyly splněny podmínky zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Vzhledem k argumentaci žalobce považuje soud za nezbytné připomenout závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 uvedené především v bodě 34: *„[...] součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu, je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb.“* a dále v bodě 41: *„Tvzení o existenci inter temporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu, ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“* (srov. obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Z citované judikatury vyplývá, že právo obcí regulovat vybrané druhy loterií a jiných podobných her zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již před tím, než byl přijat zákon č. 300/2011 Sb., který zákon o loteriích novelizoval. Obce tak již v době vydání žalobcových loterijních povolení disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek regulovat na svém území vybrané druhy loterií a jiných podobných her, a to jejich omezením či úplným vyloučením.
50. Soud se dále odkazuje na jednoznačný závěr Ústavního soudu ohledně legitimního očekávání obsaženého v bodě 42 shora jmenovaného nálezu, dle kterého *„[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních 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 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 podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], 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.“.

51. Soud na základě shora citované judikatury uzavírá, že žalobci nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci dotčené město regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě ve jmenovaném nálezu. Vzhledem k tomu, že žalobci legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být zasaženo do jeho práva pokojně užívat majetek, nemohl být porušen čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě ani princip demokratického právního státu, který je součástí jak ústavního zřízení České republiky, tak práva Evropské unie, a který v sobě nese i princip právní jistoty. A rovněž nemohly být porušeny principy ochrany důvěry osob v právo a uplatňování státní moci toliko v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem Vzhledem k tomu, že citovaným nálezem Ústavního soudu nemohlo být zasaženo do legitimního očekávání žalobce, považuje soud za nadbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, ESLP a Soudního dvora EU vztahující se k principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu.
52. Pro úplnost soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, jehož právní věta zní: *„Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“.* Je zřejmé, že pokud Město Podbořany loterijní vyhláškou zakázalo na celém svém území provozovat loterie a jiné podobné hry povolené dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, nelze v postupu žalovaného, který přistoupil ke zrušení předmětných loterijních povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, spatřovat nesprávné právní posouzení věci.
53. K polemice žalobce s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 považuje soud za vhodné odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č.j. 9 As 127/2015-68, jehož právní věta zní: *„Obecné soudy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy nejsou oprávněny se odchýlit od nálezu Ústavního soudu, kterým byl zrušen zákon nebo jeho část podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.“.* Zdejší soud tak není oprávněn se od závěrů Ústavního soudu odchýlit, a nemůže ani posuzovat správnost závěrů v nich uvedených. Vzhledem k tomu soud nepovažuje za protiústavní postup správních orgánů, které se závěry obsaženými ve shora jmenovaném nálezu Ústavního soudu řídily, neboť Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti a jeho výklad ústavního pořádku je právně závazný (srov. čl. 83 a čl. 89 odst. 2 Ústavy).

54. Dále se soud zabýval procesními pochybeními namítanými žalobcem ve třetím žalobním bodě týkající se aplikace § 36 odst. 3 správního řádu. Vhodné je nejprve uvést, že účelem jmenovaného ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č.j. 7 A 112/2002-36 vyplývá, že „*smyslem [...] je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“.
55. V této souvislosti soud odkazuje i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č.j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého: „*není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 [...], pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.*“ (srov. obdobně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č.j. 1 As 297/2015-77).
56. Ministerstvo vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady a vyjádření ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 23. 5. 2013. Spojení oznámení o zahájení řízení s výzvou dle § 36 odst. 3 správního řádu umožňuje správním orgánům postup dle § 46 odst. 3 správního řádu, přičemž tento postup je v souladu i se zásadou hospodárnosti řízení dle § 6 odst. 1 a 2 správního řádu. Vzhledem k tomu soud neshledal pochybení ve spojení výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení. Spojení výzvy a oznámení o zahájení řízení přitom vyjadřuje, že správní orgán na základě dosud získaných podkladů pro rozhodnutí může rozhodnout.
57. Dále soud uvádí, že právní řád neukládá správním orgánům, aby ve výzvě k seznámení s podklady rozhodnutí vypočítávaly všechny shromážděné podklady. Pro správnost přezkoumávaného správního řízení proto není nikterak relevantní, zda ministerstvo ve výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu jmenovalo podklady pro vydání rozhodnutí, či nikoli. Nadto z odůvodnění oznámení o zahájení řízení je zřejmé, že těmito podklady byly právě loterijní vyhláška a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
58. Soud musí přisvědčit žalobci, že podklady pro rozhodnutí byly po zahájení řízení doplněny o vyjádření města Podbořany. Jelikož město Podbořany zaslalo vyjádření, jež je podkladem pro rozhodnutí (srov. § 50 odst. 1 správního řádu), mělo ministerstvo vydat novou výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Avšak obsahem velmi stručného vyjádření města Podbořany byla pouze informace, že nedošlo ke změně stávající právní úpravy a že loterijní vyhláška byla zaslána ministerstvu v prosinci 2011. Takové informace však nebyly pro posouzení dané věci správními orgány podstatné a nikterak neovlivnily rozhodnutí ve věci samé. Přestože tedy ministerstvo nedostalo svým procesním povinností vyplývajícím z § 36 odst. 3 správního řádu, došel soud k závěru, že toto pochybení není takové intenzity, aby odůvodnilo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože v jeho důsledku nebylo do procesních práv žalobce definitivně negativně zasaženo. Zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by bylo v

dané věci výrazem přepjatého formalismu. Nad rámec uvedeného soud poukazuje i na to, že ministerstvo ve svém rozhodnutí obsah vyjádření města Podbořany konstatovalo, přičemž žalobce k jeho obsahu ani v podaném rozkladu ani v žalobě ničeho neuvedl.

59. Žalobce v žalobě nenapadá samotnou loterijní vyhlášku. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony.
60. Loterijní vyhláška města Podbořany, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 6/2011, dle čl. 1 zcela zakazuje provozování vybraných hazardních her na celém území města. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Město Podbořany bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *Františkovy Lázně*, již na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona toto obecné ustanovení obecního zřízení toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu této pravomoci soud neshledal, že by město Podbořany v čl. 1 loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, když zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území města.
61. Soud se dále zabýval možnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Posuzovaný čl. 1 loterijní vyhlášky zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území města Podbořany. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového konkrétně nenamítá. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedeného města ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.
62. Ohledně charakteru hazardních her soud uvádí, že patogenita hazardních her je notorická; tyto přístroje působí nejen jako významný – často i rozhodující – faktor v oblasti psychopatologické, ale i sociopatologické. Zvláště je třeba zmínit chorobnou závislost na jejich hraní (gamblerství, gambling), jež má zásadní spojitost se závažnými, nezřídka destruktivními dopady do mezilidských vztahů, s existenčními nesnázemi i s jinými druhy závislostí a také dokáže vést k fatálním následkům. V konkrétní rovině lze zmínit takové patologie a jiné společensky negativní jevy jako rodinné problémy, rozvody, osamělost, zanedbávání práce, školy a zájmů, deprese a úzkosti, dluhy, násilí ze strany jiných osob, sociální problémy, bytové problémy včetně bezdomovectví, sklon k sebepoškozování včetně suicidálních tendencí, kriminalitu, riziko abúzu alkoholu a jiných návykových látek, prostituci a další rizikové způsoby opatrování peněz atd. Tyto následky se přirozeně projevují v místě, v němž závislostí postižený člověk žije. Soud proto nesdílí žalobcův optimismus, že by hazardní hry

nemohly přímo či nepřímo ovlivňovat veřejný pořádek v obcích. Jejich plošná regulace obcemi je přitom garantována Ústavou a akceptoval ji v citovaných nálezech i Ústavní soud, který ani neshledal, že by uplatňování předmětné regulatorní pravomoci obci docházelo k nepřiměřenému omezování svobody podnikání a hospodářské soutěže.

63. Taktéž nemohou obstát námitky žalobce týkající se nahlížení do spisu a nemožnosti zjistit, zda v době nahlížení byl správní spis kompletní, či nikoli, neboť ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce do spisu nahlížel, a proto je celá situace pouze hypotetická.
64. Za nedůvodnou považuje soud i námitku, že ministr v řízení o rozkladu nevyzval žalobce k postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ministr totiž neopatřoval žádné nové podklady, a proto nemusel před vydáním napadeného rozhodnutí žalobce vyzvat dle § 36 odst. 3 správního řádu (srov. § 90 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu *a contrario* § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu).
65. Vzhledem ke shora uvedenému posouzení soud ani námitky žalobce obsažené ve třetím žalobním bodě neshledal důvodnými, přičemž v postupu správních orgánů neshledal ani porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
66. Soud pro úplnost uvádí, že žalobce na několika místech žaloby v obecné rovině odkázal na stížnost, kterou podal k ESLP a kterou činí součástí žaloby. Soud však k dané stížnosti nepřihlédl, neboť v souladu se zásadou dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby rámec soudního přezkumu vymezil žalobce nekonkrétními, obecnými a typovými odkazy na svá jiná podání (srov. k tomu četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozhodnutí ze dne 21. 9. 2006, č. j. 8 As 15/2005-70; ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Afs 194/2006-52; ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 Afs 103/2007-45; ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008-93; ze dne 25. 6. 2010, č. j. 5 Afs 91/2009-123; ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 65/2009-111; ze dne 30. 11. 2011, č. j. 5 As 5/2011-68; ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36; ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 Afs 46/2013-26; ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37; nebo ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 As 121/2013-40). Navíc tím, že žalobce ve stížnosti napadá nálezy Ústavního soudu č. 6/13, by soud beztak musel toliko konstatovat svou vázanost právními závěry ústavního nálezu.
67. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce doplněnou v podání ze dne 13. 9. 2017, kde namítal nicotnost výroků II., V., VI., VIII., IX. prvostupňového rozhodnutí. Žalobce sice správně tvrdil, že platnost rozhodnutí ze dne 23. 5. 2011, č. j. 34/24774/2011, zrušeného výrokem II. prvostupňového rozhodnutí, uplynula ke dni 30. 3. 2014, avšak prvostupňové zrušující rozhodnutí bylo vydáno dříve, a to již dne 23. 7. 2013, tj. před uplynutím v něm stanovené doby platnosti. Dále ze žádného z žalobcem dodaných rozhodnutí ministerstva č. j. MF-36453/2012/34; č. j. MF-34/73565/2010; č. j. MF-85712/2013/34; č. j. MF-34/82581/2010, nevyplývalo, že by jimi byla zrušena vydaná povolení uvedená v prvostupňovém rozhodnutí. Soud dodává, že se sice jednalo o nově a po lhůtě dle § 71 odst. 2 s. ř. s. uplatněnou námitku, avšak k nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti kdykoli během soudního řízení, proto se soud žalobcem tvrzenou nicotností žalobou napadeného rozhodnutí byl povinen zabývat i k námitce podané po koncentrační lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s.

68. Žalobce v doplnění žaloby demonstroval v žalobě namítaný rozpor Ústavního nálezu č. 6/13 s právem EU i poukazem na rozsudek Soudního dvora C - 98/14, *Berlington Hungary*. Soud však odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Soud tak neshledal ani tuto námitku důvodnou
69. K další námitce žalobcem rovněž uplatněné v doplnění žaloby ze dne 13. 9. 2017 soud předně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č. j. 2 Afs 114/2006 – 80, v němž je uvedeno, že: *„Argumentace uplatněná po uplynutí lhůty k podání žaloby a založená na tomtéž právním důvodu, jaký byl namítnut již v žalobě, ale opírající se o jiný důvod skutkový, není pouhým vysvětlením k žalobnímu bodu obsaženému v žalobě, nýbrž žalobním bodem novým, k němuž soud nemůže přihlížet (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).“*
70. Žalobce v doplnění žaloby v rámci konkretizace žalobního bodu týkající se nesprávného právního posouzení rozporu nálezu Ústavního soudu č. 6/13 s právem EU nově uvedl skutkové tvrzení o účasti klientů z jiných členských států při provozování loterie v jeho provozovnách. Toto tvrzení bylo jednak uplatněno v ryze obecné rovině, ale podstatné je, že se nejedná o pouhé vysvětlení žalobního bodu, nýbrž o nově uplatněný skutkový důvod, který nelze opřít či odvodit z žádného v žalobě uplatněného bodu. Přitom ustálená judikatura správních soudů je jednoznačná v názoru, že žalobní body musí být vzneseny ve lhůtě pro podání správní žaloby, rozšířit žalobu o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Vznesenými žalobními body je správní soud vázán, správní rozhodnutí přezkoumá jen v mezích žalobních bodů, s výjimkou případné nicotnosti, jak již uvedeno výše, popř. některých zásadních vad řízení ve smyslu § 76 s. ř. s., k nimž správní soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na obsah žaloby. K jiným než včas uplatněným žalobním bodům správní soud nepřihlíží. Tuto koncentrační zásadu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu potvrzuje i komentářová literatura (viz např. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 629-630, 637-638, BLÁŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014, k § 71 s. ř. s., JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 576-578; z judikatury např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 – 69, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, ze dne 18. 11. 2013, č. j. 6 Azs 18/2013 – 37, či ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 68/2015 – 32).
71. Jelikož žalobce nový žalobní bod týkající se existence klientely z jiných členských zemí v jeho provozovnách uplatnil až v doplnění žaloby ze dne 13. 9. 2017, tj. více než tři roky po uplynutí koncentrační lhůty, soud jej musel posoudit dle § 71 odst. 2 s. ř. s. jako opožděně uplatněný, čímž není oprávněn se jím věcně zabývat.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

72. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, bylo vydáno v souladu se zákonem, základními zásadami správního řízení a ustálenou judikaturou soudů, dále soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení takové intenzity, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
73. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

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 nejbližší 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 25. listopadu 2019

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

