



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **akciová společnost M.**

zastoupený JUDr. Tomášem Vymazalem, advokátem
se sídlem Olomouc, Wellnerova 1322/3C

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
se sídlem Praha 1, Letenská 525/15

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 6. 2016 č.j. MF-18208/2015/34-31

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra financí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 4. 1. 2016 č.j. MF-18208/2015/34-18 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 2. 5. 2016 č.j. MF-18208/2015/34-29 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 7. 4. 2015 o změnu rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 9. 2014 č.j. MF-44961/ 2014/34-2, kterým bylo žalobci vydáno povolení k provozování loterií podle ustanovení § 2 písm. m) bodu 2 zákona č. 202/1990 Sb., o

loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), v části týkající se doplnění her 4 CARDS MULTI POKER a HUNTER'S POKER (dále jen „předmětné sázkové hry“)

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal průběh řízení před správním orgánem I. stupně a shrnul argumentaci žalobce uvedenou v rozkladu. K argumentaci týkající se počtu účastníků hry uvedl, že předmětné sázkové hry jsou koncipovány jako sázkové hry, které umožňují hru pouze jednomu účastníkovi v daný okamžik, nikoli, jak stanoví § 2 písm. m) loterního zákona, předem neurčenému počtu účastníků. Tuto skutečnost potvrzují nejen informace uvedené v herním plánu, který je součástí žádosti o změnu rozhodnutí, ale i sám žalobce, který ve svém vyjádření ze dne 25. 8. 2015 uvedl, že v jednu chvíli hru může hrát více sázejících připojených k internetu, nicméně tito nehrají hru totožnou, tedy „se stejnými kartami na stejném stole“. K tvrzení, že výčet uvedený v závorce ustanovení § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona zcela popírá tvrzení žalovaného o nutnosti neurčitého počtu hráčů, žalovaný konstatoval, že zařízení uvedená v závorce jsou pouze prostředky pro zobrazení a ovládání v podstatě jakékoli hry, a jedná se tak pouze o neutrální nosič hry. Například na internetu nebo na IVT, ale i na ostatních vyjmenovaných herních zařízeních lze spustit hry pouze pro jednoho hráče, ale i jakékoliv hry určené pro více hráčů. Sama skutečnost, že k provozování turnajové nebo hotovostní sázkové hry za pomoci karet dle § 2 písm. m) loterního zákona dochází prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím, nemusí nutně znamenat, že neumožňuje hru ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona předem neznámému počtu hráčů. V případě, že zařízení, prostřednictvím kterého je hra za pomoci karet provozována, umožňuje hru ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona pouze a právě jednomu hráči, je však z ustálené správní praxe zřejmé, že se jedná o loterii nebo jinou podobnou hru definovanou typem zařízení, tj. loterii nebo jinou podobnou hru dle § 2 písm. e), l) nebo n) loterního zákona. Žalovaný zdůraznil, že je vázán mimo jiné zásadou vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, tedy aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. K žalobcem tvrzenému legitimnímu očekávání na vydání rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 2 písm. m) loterního zákona žalovaný uvedl, že jedno vydané rozhodnutí nezakládá změnu správní praxe. Odkázal přitom na rozhodnutí NSS ze dne 13. 8. 2009 č.j. 7 As 43/2009-52. Potvrdil, že hry s obdobnými prvky byly již v jednom rozhodnutí povoleny, zdůraznil však, že je nutné postupovat v souladu s § 43 odst. 1 loterního zákona a § 2 odst. 3 správního řádu. Zásadní je totiž to, že v totožných případech, tedy u her s karetními symboly určenými pro jednoho hráče, má žalovaný již zavedenou správní praxi takové hry povolovat podle § 2 písm. l) loterního zákona, o čemž svědčí např. rozhodnutí o povolení č.j. MF-75217/2014/34, č.j. MF-76379/2014/34, č.j. MF-771/2016/34, č.j. MF-77193/2014/34. S ohledem na zásadu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu proto nemohl žalovaný postupovat jinak, než žádost o změnu rozhodnutí podle ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona zamítnout.
3. K argumentu týkajícímu se symbolu karet jako určujícího znaku pro druh loterie nebo jiné podobné hry žalovaný poukázal na systemizaci loterií a jiných podobných her uvedených v § 2 loterního zákona s tím, že ze smyslu a účelu zákona je naprosto zřejmé, že turnajovou nebo hotovostní sázkovou hrou provozovanou za pomoci karet není jakákoli hra využívající symbolů karet, ale pouze taková hra, při níž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek. Uvedl dále, že v případě karetní hry je

jedním ze základních znaků užití karet, resp. karetních symbolů při hře, nejedná se však o hledisko jediné, a je tedy nutné se zabývat charakterem každé jednotlivé hry samostatně. Žalovaný též poukázal na stěžejní pravidla hry poker, kdy hráč má možnost rozhodovat o své účasti ve hře během jednoho kola, resp. jedné hry ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona, a to opakovaně. Charakter rozhodovací činnosti je různorodý, pro úspěch ve hře může hráč využít strategií, díky kterým může či nemusí uspět, znalosti možných výherních kombinací apod. Ačkoli možnost strategie či obdobného chování hráče při hře nemusí být nutně přítomna při všech typech karetních her, je stejně tak zřejmé, že pouhým využitím symbolu karet při hře nedojde k naplnění podmínky uvedené v § 2 písm. m) loterního zákona. Naopak v případě, že by totožná hra (tj. automatické zvýraznění výherních kombinací bez interakce hráče) byla prováděna prostřednictvím nekaretních symbolů, nebylo by ani nejmenších pochyb o tom, že jde o válcovou hru, jak uvedl správní orgán I. stupně. Úvahy tohoto typu jsou však bezpředmětné, protože žalovaný je vázán svou správní praxí, kterou u tohoto typu her na základě rozhodování konkrétních případů vytvořil a systematicky aplikuje. K námitce překročení procesních lhůt pak žalovaný odkázal na pořádkový charakter lhůt uvedených v § 71 správního řádu. Za bezpředmětnou označil námitku nedodržení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť není pravdou, že by správní orgán I. stupně při své činnosti postupoval v rozporu se základní zásadou činnosti správních orgánů zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu. Správní orgán I. stupně se vypořádal se všemi argumenty žalobce, přestože v závěru odůvodnění uvedl, že „ostatní argumenty jsou irelevantní“. Podotkl, že míra odůvodnění rozhodnutí musí být posuzována v každém konkrétním případě a závazek odůvodnit rozhodnutí nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 4927/12 ze dne 26. 11. 2013). Administrativní chyba spočívající v chybném uvedení data vydání rozhodnutí byla v souladu s § 70 správního řádu napravena vydáním opravného rozhodnutí. Argumentaci žalobce ve věci investic pak žalovaný odmítl jako bezpředmětnou.

4. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl nesprávný výklad ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona, v důsledku kterého bylo žalovaným nesprávně postupováno podle § 43 odst. 7 loterního zákona. Namítl rovněž rozpor se zásadou předvídatelnosti rozhodování veřejné správy a legitimním očekáváním žalobce. Žalovaný podle něj opomenul zásadu hospodárnosti správního řízení, jeho postup je v rozporu se zásadou dobré správy. Též se nevypořádal se všemi odvolacími důvody, a napadené rozhodnutí proto není přezkoumatelné.
5. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalobce uvedl, že v rozkladu se vymezil proti všem závěrům správního orgánu I. stupně, resp. proti tomu, že předmětné sázkové hry nemohou být považovány za sázkovou karetní hru podle § 2 písm. m) loterního zákona. V rámci rozkladu poukazoval i na stanovisko žalovaného ke karetním hrám podle § 2 písm. m) loterního zákona, které uvádělo, že *karetní sázkové hry provozované prostřednictvím technického prvku nespočívají ve vzájemné fyzické přítomnosti hráčů při hře. Hráči mohou hrát proti sobě prostřednictvím technického zařízení, nebo hráč může hrát jen proti tomuto technickému zařízení* (dále jen „stanovisko žalovaného“). Žalovaný se však k daným námitkám nevyjádřil, neodůvodnil, z jakého důvodu se jeho závěry od stanoviska žalovaného zásadně odchyľují, a poukázal pouze na tři konkrétní rozhodnutí svědčící o zavedené správní praxi. Stanovisko žalovaného však žalobci i dalším

provozovatelům zakládá legitimní očekávání, že jejich žádosti nebudou zamítnuty proto, že hra je koncipována tak, že hráč hraje proti provozovateli, resp. jeho technickému zařízení prostřednictvím internetu. Namítl rovněž, že žalovaný se sice ztotožnil s jeho rozkladovými námitkami, že možnost strategie či obdobného chování hráče nemusí být u všech typů karetních her přítomna, avšak danému okruhu věnoval pouze jedinou větu, ačkoli žalobce vznesl podrobnou argumentaci i s odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu. Žalovaný se dále nevyjádřil k námitkám žalobce, že správní orgán I. stupně povolil ostatní hry uvedené v žádosti, ačkoli i u těchto her je možné, aby se konkrétní hry podle § 17 odst. 3 loterního zákona účastnil pouze jeden hráč. Rozdíl mezi povolenými a nepovolenými hrami zůstal v tomto ohledu pouze v otázce, zda lze hru ovlivnit vlastními schopnostmi, či zda je výhra či prohra pouhou otázkou náhody. Zdůraznil, že v posledně jmenované oblasti však žalovaný vyslovil souhlas s žalobcem. Pokud žalovaný uvedl, že *jedno vydané rozhodnutí o povolení k provozování nezakládá změnu správní praxe*, chápe žalobce tuto pasáž pouze ve vztahu k již povolené hře FIVE LINES POKER, jejíž podobnost s hrami, které jsou předmětem žádosti, opakovaně namítal. Žalovaný se rovněž nevyjádřil k argumentaci žalobce, že karetní hry podle § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona lze provozovat i jako válcové, když však jeho argumentace se na závěru, že se v případech uvedených v žádosti o hry válcové jedná, a že tyto nelze povolit podle § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona, zakládá.

6. V dalším žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný výkladem, podle něhož je nutné, aby hra se stejnými kartami byla ve stejný okamžik umožněna neurčitému počtu hráčů, zcela popírá znění § 2 písm. m) loterního zákona. Dle daného ustanovení mohou být karetní hry uskutečňovány prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím. Předpokládá se tedy, že jeden sázející bude užívat jedno zařízení. Tímto zařízením mají pak být například interaktivní videoloterní terminály, lokální loterní systémy, výherní hrací přístroje, nebo mohou být sázkové hry provozovány prostřednictvím internetu. Již z tohoto výčtu je zřejmé, že zákon nepředpokládá, že by „se stejnými kartami“ mělo hrát více soutěžících. S odkazem na znění § 17 odst. 1 a § 2 písm. l) loterního zákona žalobce zdůraznil, že ani lokální loterní systémy neumožňují, aby hráči hráli proti sobě. Požadavek žalovaného je tedy zcela v rozporu s textem zákona a jeho účelem. Poukázal rovněž na stanovisko žalovaného, v němž je uvedeno: *Turnajové nebo hotovostní karetní sázkové hry lze pořádat jednak na principu fyzické přítomnosti hráčů, kteří hrají jeden proti druhému, jednak se lze těchto sázkových her účastnit prostřednictvím technického zařízení, kdy hráči můžou, ale i nemusí hrát jeden proti druhému. Karetní sázkové hry provozované prostřednictvím technického prvku nespočívají ve vzájemné fyzické přítomnosti hráčů při hře. Hráči mohou hrát proti sobě prostřednictvím technického zařízení, nebo hráč může hrát jen proti tomuto technickému zařízení*. Dodal, že záměrem zákonodárce nepochybně nebylo omezit provozování sázkových her pouze na hry, které se vyznačují mnohostí hráčů. I u her založených na fyzické přítomnosti hráčů je několik her, kdy z povahy hry hraje jeden hráč proti provozovateli kasina. Ani takové hry by pak nemohly být považovány za karetní sázkové hry dle daného ustanovení. Ostatně ani hry povolené rozhodnutím č.j. MF-44961/2014-34-2, resp. jejich herní plány, tj. jak FIVE LINES POKER, jejíž podobnost s předmětnými sázkovými hrami žalobce namítal, tak BLACKJACK, TXS HOLDEM POKER a VIDEO POKER nepředpokládají, že by se jedné konkrétní hry mělo účastnit více hráčů. Ani jedna z povolených her tedy neumožňuje vyšší počet hráčů během jedné hry v užším smyslu. Závěr žalovaného vyslovený v napadeném rozhodnutí byl pro žalobce

překvapivý a v rozporu s jeho legitimním očekáváním. Výklad žalovaného, podle něhož v případě, že je hra umožněna pouze jednomu hráči, jde o loterii nebo jinou podobnou hru definovanou typem zařízení, tj. loterii nebo jinou podobnou hru podle § 2 písm. e), l) nebo n) loterního zákona, není správný, když sázkové hry uvedené v žádosti mají být provozovány prostřednictvím internetu na internetovém herním portálu MULTILOTTO.CZ. Již z povahy věci nemůže taková hra, resp. technické zařízení, prostřednictvím kterého je hra provozována, naplňovat podmínky uvedené v § 2 e), l) nebo n) loterního zákona, tj. nejedná se o výherní hrací přístroj, centrální loterní systém s koncovými interaktivními videoloterními terminály, ani o lokální herní systém. Znaky sázkových her podle § 2 písm. l) loterního zákona se dle žalobce zásadně odlišují od sázkových her provozovaných prostřednictvím internetu. Sám zákonodárce si byl těchto odlišností vědom, když v § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona uvedl, že hry mohou být uskutečňovány prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím. Pokud by ztotožňoval hry provozované prostřednictvím internetu s hrami zakotvenými dle § 2 písm. e), l) nebo n) loterního zákona, možnost provozování sázkových karetních her prostřednictvím sítě internet by zajisté neuváděl. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný neuvedl, co je konkrétním obsahem jím uváděných rozhodnutí, a žalobce proto nemá možnost posoudit, zda se jedná skutečně o totožné hry, ani to, zda jde o ustálenou správní praxi. Z přehledu provozovatelů, který je zveřejněn na webových stránkách žalovaného ke dni 1. 8. 2016, nevyplývá, že by byly internetové sázkové karetní hry jakkoli odlišovány, a pokud měly být hry povoleny podle § 2 písm. l) loterního zákona, jsou provozovány prostřednictvím interaktivních videoloterních terminálů.

7. V další námitce žalobce k tvrzení žalovaného, že *pouhým využitím symbolu karet při hře nedojde k naplnění podmínky uvedené v § 2 písm. m) loterního zákona a že v případě, že by totožná hra (tj. automatické zvýraznění výherních kombinací bez interakce hráče) byla prováděna prostřednictvím nekaretních symbolů, by nebylo pochyb o tom, že jde o hru válcovou*, uvedl, že vzhledem k pravidlům daných her není užití jiných nežli karetních symbolů možné. Ve hře jsou užity symboly karet a hra je postavena na obecných pravidlech pokeru. Karty jsou losovány z omezeného balíčku karet, a je tedy vyloučeno ztotožnění s hrami válcovými. Symbol karet v těchto hrách nelze nahradit, neboť výhry vyplývají právě z určitých karetních kombinací. Zásadní odlišnost popsána v inspekční zprávě, tedy to, že hra je postavena na pravidlech pokeru, odlišuje dané hry od válcových či jiných her provozovaných za pomoci nekaretních symbolů. Žalobce na tomto místě poukázal na tu část inspekční zprávy, kde je popisováno, jaké jsou výherní kombinace, kdy je zcela vyloučeno, aby ve většině případů (zejména v případě čistých postupů) byly karty nahrazeny jinými symboly. Právě užití karet a pravidel karetní hry dělá z dané hry hru karetní. Na závadu není, že předmětné sázkové hry mají znaky i jiných her podle § 2 loterního zákona. Každá jednotlivá loterie či jiná podobná hra má svá specifika vymezená pod písmeny daného ustanovení. Předmětné sázkové hry naplňují svými specifiky právě § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona. Nelze opomenout, že jednotlivá ustanovení se prolínají, např. sázkové hry podle § 2 písm. m) bod 1 loterního zákona lze provozovat pouze jako hry podle § 2 písm. i) loterního zákona, hry dle bodu 2 lze zase provozovat prostřednictvím zařízení dle § 2 písm. e), l) a n) loterního zákona. Žalovaný tedy postupoval v dané věci nekonceptně a jeho výklad loterního zákona není správný. Zásadní pochybení žalobce spatřuje též v tom, že žalovaný rozporoval, že karetní hra je v podstatě hrou válcovou, ustanovení § 2 písm. n) loterního zákona upravující válcové hry (lokální

loterní systém) přitom uvádí, že pomocí tohoto systému nelze provozovat hry uvedené v § 2 písm. a), c), d), f) g), h), l) a m) bod 1. Jednoznačně se pak podává výklad, že hry provozované za pomoci karet prostřednictvím sítě internet dle § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona lze provozovat. Samo ustanovení § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona uvádí, že sázkové hry lze provozovat prostřednictvím lokálních loterních systémů. Zákodárce tedy nepochybně předvídal, že by karetní hry byly provozovány jako hry válcové.

8. Žalobce setrval rovněž na námitce, že obdobný typ hry byl již ze strany žalovaného povolen rozhodnutím č.j. MF-44961/2014/34-2 ze dne 26. 9. 2014. Uvedl, že hra 4 CARDS MULTI POKER spočívá v tom, že karetní sada se skládá ze 104 karet pro karetní pole, z této je rozdáno na 12 karetních polí (tři řady po 4 kartách). Tyto jsou postupně odkrývány a zjišťováno, zda je dosaženo některé z výherních kombinací. Hra HUNTER'S POKER má obdobný systém, když karetní sada se skládá ze 104 karet pro karetní pole, z této je rozdáno na 15 karetních polí. Již povolená hra FIVE LINES POKER pak spočívá v tom, že karetní sada se skládá z 52 karet pro karetní pole, z této je rozdáno na 15 karetních polí. K tomu žalobce dodal, že do vývoje a pořízení předmětných sázkových her investoval značné prostředky a měl za to, že pokud je povolen stejný typ hry, tj. hra FIVE LINES POKER, budou povoleny i hry, které jsou předmětem žádosti. Namítl rovněž, že předmětné sázkové hry mají shodné prvky jako hry již dříve správním orgánem I. stupně povolené. Všechny hry byly schváleny autorizační osobou – Elektrotechnickým zkušebním ústavem, s.p., s tím, že zařízení jsou ve shodě s požadavky loterního zákona a s požadavky dokumentu ministerstva č.j. MF-121975/2012/34 ze dne 27.12.2012 „Standard Ministerstva financí k provozování loterií a jiných podobných her podle zákona č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (loterní zákon), prostřednictvím veřejné sítě internet“ v platném znění. Hry tedy po technické stránce naplňují požadavky ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona.
9. V posledním žalobním bodě žalobce namítl nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně i žalovaného. Zdůraznil, že o žádosti podané v dubnu roku 2015 bylo rozhodnuto až v lednu 2016. Argument, že jde o hru válcovou, přitom správní orgán I. stupně uplatnil již v červnu 2015, argument, že je hra v rozporu s tím, že při karetních sázkových hrách nemá být předem určen počet účastníků, byl ze strany správního orgánu I. stupně vysloven již v srpnu 2015. Přesto bylo rozhodnutí vydáno až o pět měsíců později. Napadené rozhodnutí pak bylo vydáno až 15. 6. 2016 a doručováno bylo dokonce až 4. 7. 2016.
10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě předně konstatoval, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je jednoznačně zřejmé, jak se správní orgán I. stupně, resp. orgán rozhodující o rozkladu vypořádali se všemi relevantními argumenty žalobce, i které skutečnosti byly vzaty za podklad rozhodnutí, jakož i to, podle které právní normy rozhodli a jakými úvahami se při rozhodování řídili. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně popsal skutkový děj řízení, vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahy při hodnocení důkazů a právní závěry správního orgánu I. stupně. S poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005 sp. zn. I. ÚS 729/2000 zdůraznil, že není nutno každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.

11. Žalovaný setrval na závěru, že předmětné sázkové hry jsou koncipovány jako hry, které umožňují hru pouze jednomu účastníkovi v daný moment, a nikoli, jak je uvedeno v ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona, předem neurčenému počtu účastníků. Tato skutečnost je evidentní jak z herního plánu, tak i z vyjádření žalobce. Zopakoval, že podmínku neurčitého počtu účastníků hry je nutno chápat v souvislosti s ustanovením § 17 odst. 3 loterního zákona, kdy se hrou rozumí ukončený proces, při kterém se po jednom spuštění uvede výherní hrací přístroj do režimu hry a nejpozději před ukončením této hry se odečte z ukazatele vložených peněz sázka na jednu hru. S ohledem na to je u loterií a jiných podobných her podle ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona nutné, aby byla hra ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona se stejnými kartami ve stejný okamžik umožněna neurčitému počtu hráčů. Tato podmínka nemůže být splněna tím, že blíže neurčitý počet účastníků může v daný okamžik hrát blíže neurčitý počet her, neboť pojmem hra loterní zákon rozumí výše popsany proces, nikoli proces s identickým předmětem tak, jak tomu je předmětných sázkových her. Již na základě tohoto závěru nelze žádosti vyhovět, neboť by to bylo v rozporu s § 2 písm. m) loterního zákona.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě dále konstatoval, že v případě předmětných sázkových her se jedná v podstatě o válcovou hru provozovanou prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím. Centrální herní jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na daném zařízení. Oproti sázkovým hrám Jacks of better poker, Deuces wild poker, Double bonus poker je u předmětných sázkových her vyloučena jakákoli možnost sázejícího ovlivnit svými schopnostmi výsledek hry, která se běžně vyskytuje u karetních her ve smyslu § 2 písm. m) loterního zákona. Výsledek hry je určen bez jakékoli interakce s hráčem pouhým vykreslením výherní kombinace a hra probíhá pouze stiskem tlačítka „start“. Symbol karet je tak v tomto případě pouze formální a nahraditelný libovolným jiným symbolem bez změny charakteru hry s přihlédnutím k faktu, že herní pole obsahuje 81, resp. 20 výherních linií. Je tak zřejmé, že předmětné sázkové hry jsou v rozporu s § 2 písm. m) bodem 2 loterního zákona, který stanoví, že u tohoto typu her není předem určen počet účastníků.
13. K námitce stran žalobcova legitimního očekávání žalovaný uvedl, že jedno vydané rozhodnutí nezakládá změnu správní praxe. Zásadní je totiž v napadeném rozhodnutí uváděný fakt, že v totožných případech, tedy u her s karetními symboly určených pro jednoho hráče, má žalovaný již zavedenou správní praxi takové hry povolovat podle § 2 písm. l) loterního zákona. V posuzovaném případě je tedy nutno jednoznačně upřednostnit hledisko legálnosti.
14. K námitce týkající se symbolu karet jako určujícího znaku pro druh loterie nebo jiné podobné hry žalovaný zdůraznil, že systematika § 2 loterního zákona v sobě kombinuje loterie a jiné podobné hry, jejichž definičním znakem jsou zařízení, prostřednictvím kterých jsou tyto hry provozovány, a dále loterie a jiné podobné hry, jejichž definičním znakem jsou samotná pravidla hry dle § 2 písm. m) loterního zákona. I s přihlédnutím k účelu zákona je naprosto zřejmé, že turnajovou nebo hotovostní sázkovou hrou provozovanou za pomoci karet není jakákoli hra využívající symbolů karet, ale pouze

taková hra, při níž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek.

15. V případě karetní hry je bezesporu jedním ze základních znaků užití karet, resp. karetních symbolů při hře. Nejedná se však o hledisko jediné a je nutné se zabývat charakterem každé jednotlivé hry samostatně. Žalobce v žádosti uvedl, že předmětné sázkové hry spočívají na základních pravidlech hry poker. Jedním ze stěžejních pravidel hry poker je však to, že hráč má možnost rozhodovat o své účasti ve hře během jednoho kola, resp. jedné hry ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona, a to opakovaně. U předmětných sázkových her však nedochází ani k základní formě interakce hráče. Ačkoli možnost strategie či obdobného chování hráče při hře nemusí být nutně přítomna při všech typech karetních her, je stejně tak zřejmé, že pouhým využitím symbolu karet při hře nedojde k naplnění podmínky uvedené v § 2 písm. m) loterního zákona. Naopak v případě, že by totožná hra, tj. automatické zvýraznění výherních kombinací bez interakce hráče, byla prováděna prostřednictvím nekaretních symbolů, nebylo by pochyb o tom, zda jde o válcovou hru.
16. K námitce, že výčet uvedený v závorce ustanovení § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona popírá tvrzení žalovaného o nutnosti neurčitého počtu hráčů, žalovaný konstatoval, že zařízení uvedená v závorce jsou pouze prostředky pro zobrazení a ovládání v podstatě jakékoli hry, a jedná se tak jen o neutrální nosič hry. Pokud zařízení, prostřednictvím kterého je hra za pomoci karet provozována, umožňuje hru ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona pouze a právě jednomu hráči, je z ustálené správní praxe žalovaného v oblasti povolování loterií a jiných podobných her zcela zřejmé, že se jedná o loterii nebo jinou podobnou hru definovanou typem zařízení, tj. loterii nebo jinou podobnou hru podle § 2 písm. e), l) nebo n) loterního zákona.
17. K námitce, že předmětné sázkové hry byly schváleny autorizační osobou, žalovaný poznamenal, že pověřená osoba hodnotí shodu zařízení, resp. hry s požadavky uvedenými v zákoně o loteriích, avšak nepřísluší jí právní posouzení věci. Pouze ministerstvo je ve správním řízení oprávněno posoudit, zda se jedná o loterii nebo jinou podobnou hru a v režimu jakého ustanovení loterního zákona ji lze případně povolit.
18. Pokud jde o námitku nedodržení zákonných lhůt, žalovaný zdůraznil, že lhůty poskytované ustanovením § 71 správního řádu jsou pořádkovými lhůtami, jejichž nedodržení nemá na zákonnost napadeného rozhodnutí žádný vliv. Dodal, že žalobce dne 22. 10. 2015 požádal o učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, a to o vydání povolení ve věci č.j. MF-18208/2015/34. Na základě tohoto podání vydal ministr financí dne 23. 11. 2015 příkaz, aby odbor 34 – Státní dozor nad sázkovými hrami a loteriemi bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů ode dne nabytí účinnosti příkazu rozhodl ve správním řízení o vydání povolení. Příkaz ministra nabyl účinnosti dnem jeho schválení, tj. 23. 11. 2015, přičemž správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí dne 4. 1. 2016, tedy ve stanovené lhůtě.
19. V replíce k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že jeho námitky stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí směřovaly zejména k pochybení žalovaného spočívajícímu v tom, že nijak nevysvětlil důvod odchýlení se od svého dosavadního

stanoviska k daným sázkovým hrám. Odvolací námitka týkající se stanoviska žalovaného byla zásadní a jako taková měla být vypořádána nikoli pouze rámcově, ale důkladně. Žalobce nerozumí vyjádření žalovaného, který v napadeném rozhodnutí přisvědčil námitce, že možnost strategie nemusí být u všech karetních her přítomna, ve vyjádření k žalobě však konstatoval, že je vyloučena jakákoli možnost sázejícího ovlivnit svými schopnostmi výsledek hry, a poté nelogicky uvedl, že na základě toho je zřejmé, že jsou hry v rozporu s § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona, který stanoví, že u tohoto typu her není předem určen počet účastníků. Dále poukázal na to, že žalovaný se nevyjádřil k tomu, jaká byla jeho praxe před změnou jeho názoru, tedy zda povolení, které vydal žalobci, je jediným povolením v obdobné věci. K „totožným případům“, na které žalovaný odkazoval, žalobce uvedl, že na základě žádosti o informace mu byla daná rozhodnutí poskytnuta. Z nich zjistil, že zdaleka nejde o totožné případy. Jedná se sice o sázkové hry, kde jsou určité prvky karetních her, nicméně se nejedná o hry provozované prostřednictvím internetu, nýbrž prostřednictvím interaktivních videoloterních terminálů v konkrétních hernách. Tvrzenou změnu správní praxe žalobce nepovažuje za jakkoli odůvodněnou, nýbrž za akt libovůle, pokud je na základě dané změny rušeno původní rozhodnutí. Po dobu téměř dvou let byla praxe žalovaného zcela odlišná od té, kterou nyní prosazuje. Žalovaný přitom nespécifikoval, co bylo důvodem změny právního výkladu § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona. Žalobce podotkl, že ani jedna z povolených her není skutečně koncipována tak, aby mohlo současně totožnou hru, tj. „se stejným balíčkem karet na stejném, byť virtuálním stole“, hrát více hráčů. Až do doby, kdy bylo vydáno rozhodnutí ministerstva, považoval žalovaný takové hry za vyhovující ustanovení § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona.

20. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 25. 4. 2019, setrvali účastníci na svých dosavadních podáních a procesních stanoviscích; k věci samé žádné další argumenty neuvedli.

21. Soud při jednání provedl důkaz těmito listinami:

- stanoviskem žalovaného ke karetním sázkovým hrám podle § 2 písm. m) loterního zákona, v němž žalovaný k výkladu dotčeného ustanovení uvedl, že *turnajové nebo hotovostní karetní hry sázkové hry lze pořádat jednak na principu fyzické přítomnosti hráčů, kteří hrají jeden proti druhému, jednak se lze těchto sázkových her účastnit prostřednictvím technického zařízení, kdy hráči můžou, ale i nemusí hrát jeden proti druhému (...) karetní sázkové hry provozované prostřednictvím technického prvku nespočívají ve vzájemné fyzické přítomnosti hráčů při hře. Hráči mohou hrát proti sobě prostřednictvím technického zařízení, nebo hráč může hrát jen proti tomuto technickému zařízení. Tyto sázkové hry lze provozovat ve všech typech provozoven, přičemž zákon jde navíc za hranici fyzických prostor, neboť dovoluje jejich provozování prostřednictvím sítě Internet;*
- rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 9. 2014 č.j. MF-44961/2014/34-2, kterým bylo žalobci povoleno provozování loterií a jiných podobných her podle ustanovení § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona s názvem Blackjack, Txs holdem poker, Video poker, Five lines poker;
- rozhodnutím ze dne 15. 12. 2014 č.j. MF-75217/2014/34-4, kterým žalovaný povolil subjektu odlišnému od žalobce provozování loterií a jiných podobných her

prostřednictvím centrálního loterního systému s obchodním názvem GAMES SYSTÉM podle ustanovení § 2 písm. l) loterního zákona definovaného jako funkčně nedělitelné technické zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným centrální řídicí jednotkou, jež obsahuje hlavní server či servery a záložní server či servery, a dále místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových zařízení – interaktivních videoloterních terminálů (IVT), přičemž centrální jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na IVT, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry; IVT je ta část technického zařízení, která je obsluhována přímo sázejícím a slouží jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému;

- rozhodnutím ze dne 13. 1. 2015 č.j. MF-76379/2014/34-3, kterým žalovaný povolil subjektu odlišnému od žalobce provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím centrálního loterního systému s obchodním názvem APOLLO GAMES dle ustanovení § 2 písm. l) loterního zákona definovaného jako funkčně nedělitelné technické zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným centrální řídicí jednotkou, jež obsahuje hlavní server či servery a záložní server či servery, a dále místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových zařízení – interaktivních videoloterních terminálů (IVT), přičemž centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na IVT, provádí správu vkladů vložených sázejícími a provádí veškerou administraci spojenou s průběhem hry; IVT je ta část technického zařízení, která je obsluhována přímo sázejícím a slouží jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému;
- rozhodnutím ze dne 22. 1. 2016 č.j. MFCR6XXQLZ, jímž žalovaný doplnil rozhodnutí ministerstva č.j. MF-57790/2015/34-2 ze dne 19. 1. 2016, ve znění pozdějších rozhodnutí, kterým bylo provozovateli odlišnému od žalobce povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry dle ustanovení § 2 písm. l) loterního zákona prostřednictvím centrálního loterního systému APOLLO GAMES tak, že ode dne nabytí účinnosti tohoto rozhodnutí budou provozovány rovněž koncové interaktivní videoloterní terminály v označených provozovnách.

22. K provedeným důkazům se vyjádřil žalovaný, který poukázal na to, že stanovisko se nezabývá posouzením, zda se jedná o hry válcového typu, a netvrdí, že hry podle § 2 písm. m) loterního zákona mohou být provozovány jako hry určené pouze pro jednoho hráče. Zdůraznil, že je nutno vycházet ze znění zákona. Rozhodnutí, na základě kterých žalovaný povolil provozování her podle § 2 písm. l) loterního zákona, podporují jeho argumentaci, v níž akcentoval, že použité herní symboly neurčují typ hry a ve své podstatě na těchto symbolech nezáleží.

23. 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. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

24. Podle § 1 odst. 1 loterního zákona v relevantním znění provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno, s výjimkou případů stanovených tímto zákonem. Účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných

podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti.

25. Podle § 2 písm. m) loterního zákona v relevantním znění loteriem a jinými podobnými hrami jsou zejména turnajové nebo hotovostní sázkové hry *provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek*, kdy účastníci platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Výhra se vypočítává podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasinech). Tyto hry jsou uskutečňovány

1. jako stolní hry, při nichž sázející hrají jeden proti druhému na hracích stolech na základě povolení podle písmene i), nebo
2. prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (např. prostřednictvím sítě internet, interaktivních videoloterních terminálů, lokálních loterních systémů, výherních hracích přístrojů).

26. Podle § 17 odst. 3 loterního zákona v relevantním znění se za jednu hru považuje ukončený proces, při kterém se po jednom spuštění uvede výherní hrací přístroj do režimu hry a nejpozději před ukončením této hry se odečte z ukazatele vložených peněz sázka na jednu hru. (...).

27. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

28. Soud předně považuje za nutné připomenout, že žalobce požádal o změnu rozhodnutí, které žalovaný vydal dne 26. 9. 2014 pod č.j. MF-44961/2014/34-2 a kterým bylo žalobci vydáno povolení k provozování loterií podle ustanovení § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona. Žádostí o změnu zmíněného rozhodnutí se žalobce domáhal povolení pěti nových her, a to v režimu téhož ustanovení, tj. § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona. Pro posouzení důvodnosti žalobních námitek je tedy klíčový výklad ustanovení § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona, neboť aplikace jiného ustanovení je s ohledem na jednoznačné vymezení (právního) rámce, v němž žalobci bylo rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014 pod č.j. MF-44961/2014/34-2 povoleno provozování her, vyloučeno. Ostatně i žalobce si musel být vědom toho, že žádost o změnu uvedeného rozhodnutí je limitována charakterem her, které jím byly povoleny.

29. Aplikované ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona definuje loterii a „jinou podobnou hru“ jako *turnajovou nebo hotovostní sázkovou hru, provozovanou za pomocí karet, při níž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek*. Již z prvotního jazykového výkladu je zřejmé, že jedním z definičních znaků takové hry je, aby tato hra reálně umožnila účast více sázejících v rámci jedné hry. Pokud by zákonodárce nezamýšlel pojmut karetní sázkové hry jako hry s účastí více hráčů najednou, výslovný požadavek na předem neznámý počet účastníků v textu zákonné normy by postrádal smysl. Za jednu hru je přitom nutno považovat ukončený proces, který je ve smyslu ustanovení § 17 odst. 3 loterního zákona započat jedním spuštěním hry, a to tak, že výherní hrací přístroj je uveden do režimu hry a teprve poté, kdy dojde k odečtení sázky na jednu hru z ukazatele vložených peněz, se hra ukončí. K tomu soud dodává, že skutečnost, že zařízení (zde

internetovou síť provozovanou žalobcem na internetovém herním portálu MULTILOTTO.CZ) může v jeden okamžik (simultánně) obsluhovat více sázejících, neznamená, že hra je určena pro větší počet hráčů.

30. Žalobce nečinil sporným, že předmětné sázkové hry skutečně neumožňují účast více soutěžících v jedné hře. V této souvislosti nicméně namítl, že hry podle § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona jsou uskutečňovány prostřednictvím zařízení, která jsou obsluhována přímo sázejícím. Z toho je dle názoru žalobce nutno dovodit, že *jeden sázející bude užívat jedno zařízení*. Uvedená námitka však postrádá věcně logický základ. V § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona zákonodárce (pouze) odlišil hry provozované „na dálku“ od her organizovaných s fyzicky přítomnými hráči, jichž se týká bod 1 téhož ustanovení loterního zákona. I zařízení obsluhované přímo sázejícím (bod 2) však musí umožnit hru, která splňuje parametry karetní hry, jejíž znaky zákonodárce v aplikovaném ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona vymezil pozitivně (způsobem popsáním v předchozím odstavci tohoto rozsudku) i negativně (hry nelze provozovat v mobilních hernách/kasinech). Zařízení, byť je užíváno jedním hráčem, musí umožňovat účast při hře více sázejícím hrajícím (v jedné hře) proti sobě. Nepodstatné pak je, zda se konkrétní hry fakticky zúčastní více hráčů nebo pouze jeden hráč (například v případě nezájmu jiných hráčů o hru).
31. V tomto kontextu soud uvádí, že ani stanovisko žalovaného, které bylo provedeno jako důkaz při ústním jednání soudu a jehož se žalobce dovolává, nepodporuje žalobcem přdestřený výklad, dle něhož nebylo záměrem zákonodárce omezit provozování sázkových her pouze na hry, které se vyznačují mnohostí hráčů. Z citované pasáže stanoviska žalovaného lze toliko seznat, že o karetní sázkovou hru provozovanou prostřednictvím technického zařízení půjde tehdy, budou-li hráči hrát proti sobě, event. jeden hráč proti technickému zařízení. Věta „... *hráči můžou, ale nemusí hrát jeden proti druhému*“ naznačuje, že technické zařízení musí umožnit vzájemnou hru několika hráčů najednou. Nutno si však uvědomit, že stanovisko žalovaného, ačkoli může být pro potencionální provozovatele loterií a jiných podobných her určitým „definičním“ vodítkem k rozlišení jednotlivých typů her, není obecně závazným právním předpisem a jím prezentovaný výklad nesmí kolidovat s právními normami, zejména zákonnou úpravou.
32. Smyslem loterního zákona je vymezení rámce pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her, a to za účelem ochrany osob a omezení společenských rizik účasti těchto osob na loteriích a jiných podobných hrách (§ 1 odst. 1 loterního zákona). Nutno vyjít z premisy, že provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno s výjimkou případů stanovených loterním zákonem. Uvedená výjimka předpokládá, že stát bude mít v rukou účinný nástroj systematické kontroly nad dodržováním loterního zákona. Ten nelze, zejména z pohledu plnění poplatkových povinností provozovatelů (§ 41 a násl. loterního zákona), efektivně realizovat, pokud nejsou respektovány odlišnosti mezi jednotlivými typy loterií a jiných podobných her. Ze systematického členění loterního zákona a především z jeho ustanovení § 2 plyne, že zákonodárce důsledně rozlišuje mezi hrami, které jsou definovány charakterem herního zařízení [např. § 2 písm. e), l) a n) loterního zákona] a těmi, jejichž stěžejním definičním prvkem jsou pravidla hry [např. § 2 písm. f), h), k), m) loterního zákona]. Typová

charakteristika jednotlivých her přitom není samoúčelná, neboť loterní zákon s odlišnostmi, jimiž se jednotlivé hry vyznačují, dále pracuje v souvislosti se stanovením dílčího základu pro vyměření výše odvodů z provozu těchto her (§ 41b loterního zákona). Přehlédnout v této souvislosti nelze ani to, že dílčím základem odvodu je u her provozovaných podle § 2 písm. m) loterního zákona jen částka, o kterou úhrn vsazených částek převyšuje úhrn vyplacených výher, zatímco u her provozovaných podle § 2 písm. e), l) a n) loterního zákona se dílčí základ odvodu skládá z poměrné a pevné části, kterou tvoří součet počtu dnů, ve kterých byl každý z povolených přístrojů a zařízení povolen [§ 41b odst. 1 písm. d), odst. 2, 3 a 4 loterního zákona].

33. Výčet zařízení, která jsou obsluhována přímo sázejícím, je v § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona uveden pouze demonstrativním způsobem a nevylučuje využití jiného typu zařízení. Jinými slovy řečeno, subjekt, který má zájem o provozování sázkové hry podle § 2 písm. m) bodu 2 loterního zákona, může a zároveň musí zvolit jen takové zařízení, které hru ve smyslu § 17 odst. 3 loterního zákona umožní i více sázejícím. Není-li to u konkrétního typu zařízení možné, nemůže žadatel o povolení (legitimně) očekávat, že jeho žádosti bude vyhověno. Argumentace, že ani lokální loterní systémy neumožňují, aby hráči hráli proti sobě, je zcela mimoběžná, protože v souzené věci se žalobce nedomáhal povolení předmětných sázkových her pod § 2 písm. n) loterního zákona, ani netvrdil, že se jedná o sázkové hry provozované prostřednictvím lokálního loterního systému. Navíc tato námitka zůstala v rovině pouhého tvrzení bez náležitého zdůvodnění (technické limity provozu takových zařízení apod.). Soud si nečiní ambice vyjadřovat se k problematice technických (specializovaných) otázek, nad rámec shora uvedeného však nemůže přehlédnout existenci komunikačních technologií (např. bluetooth apod.) zajišťujících bezdrátovou komunikaci, která dovoluje propojit dvě a více elektronických zařízení. Zbývá dodat, že pokud by (hypoteticky) neexistovalo technické zařízení umožňující sázku na jednu karetní hru, jinými slovy účast v jedné hře více hráčům, nebylo by možné aplikovat ustanovení § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona vůbec.

34. Žalobce dále namítl, že znaky sázkových her podle ustanovení § 2 písm. l) loterního zákona se zásadně odlišují od her provozovaných prostřednictvím internetu, a žalovaný proto nemůže poukazovat na ustálenou správní praxi, kdy podle tohoto ustanovení povolil provozování karetních sázkových her, v nichž konkrétní hru provozuje jeden hráč proti technickému zařízení (internetovému serveru). Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Sázkové hry podle § 2 písm. l) loterního zákona jsou provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, který je tvořen elektronickým systémem, jehož součástí je centrální řídicí jednotka, místní kontrolní jednotka a neomezený počet připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů. *Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním videoloterním terminálu, který je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému.* Podle herních plánů předmětných sázkových her *herní kolo začíná rozdáním karet lícem dolů na každé karetní pole, karty jsou následně po rozdání postupně jedna po druhé obráceny lícem nahoru. Hráč získává výhru za výherní kombinaci ve výherní tabulce dle výše aktuální sázky. V opačném případě, když není vytvořena žádná výherní kombinace, je herní kolo považováno za ukončené a hráč může pokračovat do dalšího kola. Karty jsou automaticky zamíchány před každým*

herním kolem. Z uvedeného je zřejmé, že předmětné sázkové hry mají se sázkovými hrami podle § 2 písm. l) loterního zákona styčný prvek v zásadním aspektu hry, a to v naprosté nahodilosti výhry, kterou hráč nemůže svou interakcí nijak ovlivnit. Pokud žalovaný poukázal na správní praxi, kdy u her s karetními symboly tyto hry povolil podle § 2 písm. l) loterního zákona (důkazem toho jsou jeho rozhodnutí ze dne 15.12.2014, 13.1.2015 a 22.1.2016 provedená jako důkaz při jednání před soudem), lze jeho postup označit jako souladný s § 2 odst. 4 správního řádu. Skutečnost, že v případech, které žalovaný označil, byly hry provozovány prostřednictvím interaktivního videoloterního terminálu a nikoli prostřednictvím internetové sítě, nic nemění na tom, že jde o hry s podobnými prvky. Povolení předmětných sázkových her podle § 2 písm. l) loterního zákona nebrání ani okolnost, že jsou provozovány na internetovém herním portálu MULTILOTTO.CZ a nikoli prostřednictvím interaktivního videoloterního terminálu, neboť Ministerstvo financí může ve smyslu § 50 odst. 3 loterního zákona povolovat i jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny. Přitom použije přiměřeně ustanovení části první až čtvrté loterního zákona. Může proto, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové hry podrobně stanoveny, povolit internetový provoz hry podle § 2 písm. l) loterního zákona.

35. Námitka, v níž žalobce uvedl, že symboly karet v předmětných sázkových hrách nelze nahradit jinými symboly, neboť výhry vyplývají právě z určitých karetních kombinací, jde již nad rámec věcně relevantních argumentů. Polemika o tom, zda předmětné sázkové hry mohou být (případně) provozovány jako hry válcové podle § 2 písm. n) loterního zákona, je nadbytečná, pokud u těchto her není naplněn jeden z hlavních definičních znaků zakotvených v § 2 písm. m) loterního zákona, a to možnost, aby více sázejících mohlo vsadit na jednu hru.
36. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je třeba předeslat, že žalovaný akcentoval nepřijatelnost koncepce, která předmětné sázkové hry omezuje na hry, v nichž sází v daný okamžik pouze jeden hráč. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nemůže být založena pouze tím, že se žalovaný výslovně nevyjádřil k výkladu, který zaujal žalobce ke stanovisku žalovaného. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný jednoznačně odmítl argumentaci žalobce stran výkladu, dle něhož lze pod § 2 písm. m) loterního zákona subsumovat i sázkové karetní hry, které jsou fakticky určeny pouze pro jednoho hráče, a úvahy, které jej k tomuto závěru vedly, náležitě zdůvodnil. Na překážku přezkoumatelnosti rozhodnutí není, pokud žalovaný nezaujal konkrétní postoj ke svému stanovisku, když jednoznačně podtrhl, že výklad § 2 písm. m) loterního zákona prezentovaný žalobcem nekoresponduje s dikcí daného ustanovení. Obdobně je nutno odmítnout námitku, že se žalovaný detailněji nevypořádal s argumentací týkající se (ne)možnosti uplatnění strategie či obdobného chování hráče u karetních her, či že se nevyjádřil k argumentaci žalobce, že předmětné sázkové hry lze podle § 2 písm. m) loterního zákona provozovat jako hry válcové. Tyto žalobcem rozváděné okolnosti nemají pro posouzení věci význam, neboť, jak soud již konstatoval, stěžejní je výklad aplikovaného ustanovení § 2 písm. m) loterního zákona, který definuje turnajovou nebo hotovostní sázkovou hru mj. i mnohostí účastníků v rámci jedné hry. Soud v této souvislosti dodává, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od

názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicite* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13 a ze dne 21. 12. 2011, č.j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2774/09 a ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

37. Soud nevešel ani na námitku, že závěr vyslovený v napadeném rozhodnutí je pro žalobce překvapivý a je v rozporu s jeho legitimním očekáváním. Podle rozsudku NSS ze dne 19. 7. 2017 č.j. 6 As 98/2016-54 „*Legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem, nikoli contra legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu z roku 2004) ani praeter legem. Nelze však vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním ultra vires, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.*“ Žalobce se vzhledem k výše uvedenému nemůže důvodně dovolávat obdobného zacházení, pokud byl předchozí postup správního orgánu ve srovnatelných věcech contra legem. Pokud tedy žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014 č.j. MF-44961/2014/34-2 žalobci povolil provozování jiných her podle § 2 písm. m) bod 2 loterního zákona, ačkoli tyto hry, jak tvrdí žalobce, rovněž neumožňují vyšší počet hráčů během jedné hry, bylo povolení těchto her vydáno v rozporu s ustanovením § 2 písm. m) bodem 2 loterního zákona, a jeho existence nemůže založit legitimní očekávání žalobce na obdobné zacházení v budoucnu. Soud navíc nepřehlédl, že správní orgán I. stupně v souvislosti s námitkou žalobce, že hry s obdobnými prvky byly již povoleny rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014 č.j. MF-44961/2014/34-2, avizoval postup podle § 43 odst. 1 loterního zákona, a tedy částečné zrušení povolení ve vztahu k těm hrám, které byly povoleny v rozporu s dikcí loterního zákona, z čehož lze dovodit, že správní orgán si je nezákonnosti vydaného povolení vědom a hodlá ji napravit.
38. Námitka, že předmětné sázkové hry byly posouzeny autorizovanou osobou jako sázkové hry podle § 2 písm. m) loterního zákona, rovněž není opodstatněná. Jak v tomto směru přílehavě konstatoval žalovaný, pověřená autorizovaná osoba vydává pouze osvědčení o provozuschopnosti zařízení, kdy hodnotí, zda je zařízení řádně technicky vybaveno a splňuje kritéria stanovená v § 17 loterního zákona. Jde o jeden z předpokladů vydání povolení ve smyslu § 19 odst. 2 písm. c) loterního zákona. Povolení se ve smyslu § 19 odst.

2 písm. a) loterního zákona vydá, jestliže žádost o povolení obsahuje veškeré náležitosti stanovené zákonem a žadatel splnil podmínky zákonem stanovené. Pouze zákonem určený orgán podle § 18 odst. 1 loterního zákona (jímž je obecní úřad, krajský úřad nebo ministerstvo) je oprávněn posoudit, zda se jedná o loterii nebo jinou podobnou hru a v jakém režimu lze danou hru povolit.

39. Nedůvodná je konečně i námitka nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí. Nelze než přisvědčit žalovanému, že lhůty pro vydání rozhodnutí zakotvené v § 71 správního řádu jsou lhůtami pořádkovými, s jejichž nedodržením zákon nespojuje nezákonnost (opožděně) vydaného rozhodnutí. Účastník správního řízení se může domáhat odstranění nesprávného úředního postupu správního orgánu spočívajícího v jeho nečinnosti, a podle § 80 správního řádu může požádat o vydání opatření proti nečinnosti. Žalobce uvedeného institutu využil a na základě jeho žádosti vydal ministr příkaz k vydání rozhodnutí nejpozději do 60 dnů od nabytí účinnosti tohoto příkazu. Správní orgán I. stupně v souladu s příkazem ve stanovené lhůtě ve věci samé rozhodl.
40. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
41. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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. dubna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu