



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **SLOT Group, a.s.**, se sídlem Karlovy Vary, Jáchymovská 142,  
zastoupeného Mgr. Terezou Schestagovou, bytem T. G. Masaryka 587/11, Karlovy Vary,  
adresa

pro doručování Jáchymovská 142, Karlovy Vary

proti

žalovanému: **Ministr financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF- 79993/2013/34-RK,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

1. Žalobce brojí proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-62555/2/2013/34, jímž bylo žalobci zrušeno povolení k provozování loterie a jiné podobné hry.

2. V podané žalobě žalobce uvedl, že v rámci své podnikatelské činnosti v oblasti provozování sázkových her od roku 2006 provozuje mimo jiné i sázkové hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákon“). Sázkové hry žalobce provozoval na základě řádných rozhodnutí o povolení provozování sázkových her, které vydalo Ministerstvo financí ve správním řízení, po té, co bylo osvědčeno, že žalobce splnil veškeré zákonem stanovené podmínky pro jejich provozování. Na základě těchto povolení byl žalobce oprávněn provozovat sázkové hry na území města Třinec a to s platností do konce roku 2017, 2018 a 2019, přesto Ministerstvo financí zahájilo dne 29. 5. 2013 řízení o zrušení rozhodnutí o povolení a rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-62555/2/2013/34, (dále též jako „rozhodnutí o zrušení povolení“) byla některá povolení dříve žalobci udělená zrušena. Žalobce brojil proti rozhodnutí rozkladem, o němž žalovaný rozhodl shora uvedeným rozhodnutím.

3. Žalobce vytýká napadenému rozhodnutí nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, skutečnost že se žalovaný nevypořádal se všemi v rozkladu uplatněnými námitkami žalobce; nesprávné právní posouzení věci spočívající v absenci důvodů pro zahájení správního řízení jakož i absenci důvodů pro zrušení rozhodnutí o povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona; a dále namítá nezákonnost a protiústavnost správního řízení.

4. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí.

5. Z obsahu správního spisu se podává, že ministerstvo financí zahájilo dne 29. 5. 2013 podle § 43 odst. 1 loterního zákona pod č. j. MF-62555/2013/34, správní řízení ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Třinec.

6. Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-62555/2/2013/34, (dále též jako „rozhodnutí o zrušení povolení“) bylo zrušeno:

- I. Rozhodnutí č. j. 34/76465/2009 ze dne 23. 11. 2009, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Elektromechanická ruleta – AUTOMATIC AMERICAN ROULETTE model UFO, výrobní číslo 642, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- II. Rozhodnutí č. j. 34/40098/2009 ze dne 26. 5. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, výrobní číslo: 9110409006761, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- III. Rozhodnutí č. j. 34/40099/2009 ze dne 14. 5. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému APEX MULTI MAGIC VLT, model: APEX MULTI MAGIC VLT, výrobní číslo TDSL 12008, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- IV. Rozhodnutí č. j. 34/38336/2/2009 ze dne 5. 5. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím technického zařízení TRIPLE PLAYER, model: TRIPLE PLAYER, výrobní číslo: MA672800009, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- V. Rozhodnutí č. j. 34/31764/2009 ze dne 21. 4. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- MULTILOTTO, model: MULTI LOTTO, výrobní číslo: ML10086 na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- VI. Rozhodnutí č. j. 34/97801/2008 ze dne 2. 12. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému pod KAJOT VLT, model: Double Tronic, výrobní číslo: 9111008007247, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- VII. Rozhodnutí č. j. 34/26457/2007 ze dne 31. 12. 2007, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému pod obchodním názvem ProLink, výrobní číslo 0606P0119, na adrese Náměstí Svobody 528, Třinec;
- VIII. Rozhodnutí č. j. 34/41031/2011 ze dne 16. 5. 2011, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT, model: Double Tronic, výrobní číslo: 9110910002531, na adrese Kpt. Nálepky 528, Třinec.

7. Ministerstvo financí vyšlo ze zjištění, že s účinností od 20. 4. 2011 město Třinec přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2011 o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je zakázáno provozování výherních hracích přístrojů. V článku 1 vyhlášky (ve znění obecně závazné vyhlášky 5/2011 účinné od 1. 1. 2012) byl stanoven zákaz provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. e), l) a n) a § 50 odst. 3 loterního zákona na všech veřejně přístupných místech na celém území města Třinec. Podle čl. 2 vyhlášky výherní hrací přístroj, jehož provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, lze provozovat na veřejně přístupných místech, na kterých je provoz podle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením. Ministerstvo financí došlo k závěru, že přechodné ustanovení se vztahuje pouze na loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e) loterního zákona nikoli však na loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. l), n) a § 50 odst. 3 loterního zákona, platí pro ně tedy zákaz stanovený čl. 1 vyhlášky. Z uvedeného důvodu rozhodlo o zrušení shora uvedených povolení k provozování loterie a jiné podobné hry.

8. Rozhodnutí žalovaný napadl rozkladem s tím, že Ministerstvo financí věc nesprávně posoudilo po právní stránce, neboť v době vydání rozhodnutí nebyly dány důvody pro zahájení správního řízení ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona a nebyl tím spíše dán důvod pro rozhodnutí o zrušení uvedených povolení; rovněž namítl, že rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Žalovaný vytkl Ministerstvu financí porušení ustanovení správního řádu a to zejména § 36 odst. 3 správního řádu s tím, že jako účastníku řízení mu nebylo umožněno seznámit se se všemi podklady pro rozhodnutí a dále. Vydáním rozhodnutí byla porušena ústavně a mezinárodně garantovaná práva účastníka řízení včetně práva na podnikání, práva pokojně vlastnit majetek a práva na spravedlivý proces, nebyl naplněn princip materiálního právního státu, právní jistoty, ochrany důvěry v právo a legitimní očekávání a byl porušen princip uplatňování státní moci pouze v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem.

9. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozklad podaný žalobcem zamítl, s tím, že práva žalobce na spravedlivý proces nebyla porušena, rozhodnutí ministerstva financí je přezkoumatelné a netrpí vytýkanými vadami.

10. Městský soud v Praze vzal za prokázané z přednesu pro jednání 8 zasedání zastupitelstva města Třince ze dne 13. 12. 2011, že zastupitelstvo města vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 5/2011, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2011 o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Podle předkládací zprávy zastupitelstvo města na svém čtvrtém zasedání dne 19. 4. 2011 vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2011 o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno tato vyhláška z důvodu naléhavého obecného zájmu nabyla účinnosti dnem jeho vyhlášení tedy 20. dubna 2011.

11. Již v rámci příprav projednání a schválení této vyhlášky se město k tomuto právnímu předpisu staví tak, že pojem výherní hrací přístroj vychází z definice stávajícího znění zákona, a to § 2 písm. e) zákona. Rada města na 34. schůzi dne 5. 12. 2011 doporučila zastupitelstvu města vydat obecně závaznou vyhlášku č. 5/2011.

12. Z přednesu pro jednání čtvrtého zasedání zastupitelstva města Třince ze dne 19. 4. 2011 se podává, že rada města na 6 schůzi dne 31. 1. 2011 uložila vedoucímu oddělení právního a vedoucího ekonomického odboru úkol předložit radě města návrh obecně závazné vyhlášky o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Na 10. schůzi dne 28. 3. 2011 byla rada města seznámena s aktuálním právním stavem ve věci regulace výherních přístrojů, který vzala na vědomí a uložila komisi pro prevenci kriminality a komisi pro činnost Městské policie Třinec úkol, aby specifikovali ve městě Třinci místa, kde navrhuji zakázat či omezit provozování výherních hracích přístrojů. Komise pro prevenci kriminality doporučila zakázat provozování těchto přístrojů ve všech pohostinských zařízeních a na všech veřejně přístupných místech na celém území města Třince. Z důvodové zprávy se dále podává, že k 15. 3. 2011 bylo ve městě Třinci povoleno 162 výherních hracích přístrojů a podle sdělení ministerstva financí dále 153 jiných technických herních zařízení.

13. Městský soud v Praze vzal za prokázané ze znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2011, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2011 vydaná městem Třinec, že čl. 1 týkající se určení míst se nahrazuje novým zněním: loterie a jiné podobné hry ve smyslu § 2 písm. e), l), n) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry povolované podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích je zakázáno provozovat na všech veřejně přístupných místech na celém území města.

14. Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

15. Jak Městský soud v Praze již výše uvedl, žalobce na prvním místě namítá nesrozumitelnost rozhodnutí o zrušení povolení, jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

16. Konkrétně vytýká napadenému rozhodnutí, že se nevypořádalo se všemi námitkami a argumenty, které žalobce uvedl v podaném rozkladu. Žalovaný se žádným způsobem nevyjádřil ke stížnosti, kterou žalobce podal k Evropskému soudu pro lidská práva, kde byla vedena pod č. 65008/13, resp. nevyjádřil se ke skutečnostem a argumentům v ní uvedeným, zejména pokud jde o princip ochrany legitimního očekávání.

17. Ve správním řízení žalobce uplatnil námitku poukazující na příkrý rozpor mezi závěrem Ministerstva financí o nemožnosti hovořit o existenci legitimního očekávání provozovatelů sázkových her učiněným v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-62555/2/2013/34, a jeho vyjádřením v řízení před Ústavním soudem, v rámci kterého ministerstvo označilo ochranu legitimního očekávání provozovatelů sázkových her za jeden ze dvou legitimních cílů odůvodňujících existenci přechodného ustanovení. Pokud v napadeném rozhodnutí žalovaný s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/2013, argument žalobce označil za bezpředmětný, má žalobce za to, že jde o odůvodnění rozhodnutí nedostatečné a nepřesvědčivé.

18. K tomu žalobce dále připomněl, že v rozhodnutí o zrušení povolení, se Ministerstvo financí k legitimnímu očekávání žalobce založeného přechodným ustanovením nijak nevyjádřilo.

19. Dále žalobce vytýká rozhodnutí uvedenému rozhodnutí nesrozumitelnost, kterou spatřuje v tom, že Ministerstvo financí jako důvod pro zrušení rozhodnutí o povolení uvedlo jejich rozpor s vyhláškou města Třinec, avšak na jiném místě odůvodnění uvádí jako důvod rozpor s nálezem Ústavního soudu resp. zrušení přechodného ustanovení. Navazující rozhodnutí žalovaného tuto nesrozumitelnost prohlubuje, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve nesprávně uvedl, že důvodem pro zrušení rozhodnutí o povolení je jejich rozpor s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 avšak následně popřel uvedený závěr s tím, že: „okolností podle § 43 odst. 1 loterního zákona je jednak skutečnost, že vydáním nálezu ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 došlo ke zrušení bodu 4. Čl. II zákona č. 300/2011 Sb., ale taktéž že okolností podle § 43 odst. 1 loterního zákona je vydání vyhlášky.“

20. Nesrozumitelnost rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 7. 2013, č. j. MF-62555/2/2013/34, je způsobena podle názoru žalobce i tou částí odůvodnění, v níž ministerstvo konstatuje, že zrušením dotčeného povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Žalobce činí otazným, jak by obec prostřednictvím zrušení rozhodnutí o povolení vydaných ministerstvem v rámci výkonu státní správy mohla realizovat své právo na samosprávu, neboť toto právo realizovala nikoli prostřednictvím rozhodnutí o zrušení povolení, ale vydáním samotné vyhlášky.

21. Podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *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.*

22. Žalovaný v naříkaném rozhodnutí vysvětlil, že důvodem k zahájení řízení o zrušení povolení a také rozhodnutí samotného byla skutečnost, že vydáním nálezu sp. zn. Pl ÚS 6/13 došlo ke zrušení bodu 4 čl. II loterního zákona a také to, že vydání obecně závazné vyhlášky města Třinec č. 2/2011 je okolností předjímanou § 43 odst. 1 loterního zákona. Formulace použitá žalovaným není vnitřně rozporná a nečiní napadené rozhodnutí nesrozumitelným, naopak odpovídá další argumentaci žalovaného, který konstatuje, že v důsledku zrušení bodu 4 čl. II loterního zákona, který žalovaný označuje jako „ochranou dobu“ pro povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona se technická zařízení povolená dotčeným rozhodnutím dostala do rozporu s obecně závaznou vyhláškou a Ministerstvo financí proto muselo správní řízení o zrušení takových povolení zahájit. Vyslovený závěr může být podroben polemice o své správnosti, nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí však nezakládá.

23. Argumentací žalobce principem dobré víry a legitimního očekávání se žalovaný rovněž zabýval, poukázal na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 6/13 s tím, že provozovatelé loterií si museli být vědomi existence § 43 odst. 1 loterního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoli povolení zbaveni, pokud v průběhu platnosti povolení vyvstanou skutečnosti vylučující provoz těchto zařízení. Žalovaný odmítl jako bezpředmětnou námitku žalobce, že se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s argumentací Ministerstva financí, neboť tato argumentace již byla odmítnuta ve zmiňovaném nálezu Ústavního soudu. Ani tato část přezkoumávaného rozhodnutí netrpí žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelností či nesrozumitelností, z rozhodnutí je zřetelně patrné, jaké úvahy žalovaného vedly k vydání zamítavého rozhodnutí.

24. Důvodná není ani námitka žalobce směřující proti výkladu práva obce na samosprávu ve světle rozhodnutí o zrušení povolení, které je výkonem státní správy. Žalovaný žádný takový závěr nečiní, v odůvodnění napadeného rozhodnutí se odvolává na argumentaci, již použil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl ÚS 6/13 s tím, že pokud by Ministerstvo financí nepřistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterií, provozovaných v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obce, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

25. Žalobci je nutno přisvědčit, že se žalovaný nevyjádřil ke stížnosti, kterou žalobce podal k Evropskému soudu pro lidská práva. Tato okolnost však není vadou rozhodnutí. Stížnost podaná žalobcem směřovala k Evropskému soudu pro lidská práva, jemuž byla také určena stížnostní argumentace, žalovaný nebyl adresátem stížnosti, ani orgánem oprávněným se jí zabývat, nestíhá jej tedy povinnost vypořádat se s argumentací v ní uvedenou a to ani v rámci hodnocení podkladů pro rozhodnutí.

26. Nesprávnost právního posouzení věci žalobce spatřuje v absenci důvodů pro zahájení správního řízení. Jak žalobce uvedl, důvody zahájení správního řízení byly v oznámení Ministerstva financí formulovány obecně, nepřesvědčivě vzájemně si odporovaly. Žalobce má za to, že oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 5. 2013, č. j. č. j. MF-62555/2013/34, nepředstavuje řádné zahájení řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu, neboť neobsahuje přesvědčivé a jasně seznatelné důvody pro zahájení správního řízení.

27. Podle § 46 odst. 1 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2013), *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.*

28. Oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 5. 2013, č. j. č. j. MF-62555/2013/34, v souladu s citovaným zákonným ustanovením obsahuje označení správního orgánu – Ministerstva financí, předmětu řízení – provozování loterie a jiné podobné hry na území města Třinec ve věci konkrétně uvedených povolení a jméno, příjmení a podpis ředitele odboru Státního dozoru nad sázkovými hrami a loteriemi. Po formální stránce, není oznámení o zahájení řízení co vytknout. Uvedení důvodů pro zahájení řízení není náležitostí zákonem vyžadovanou, v rámci označení předmětu řízení je třeba, aby byla obecně vymezena práva nebo povinnosti, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění.

29. Tento požadavek oznámení Ministerstva financí splňuje. Ve výrokové části jsou pod body I. až IX. uvedena konkrétní rozhodnutí o povolení provozování loterie, systém, jehož prostřednictvím je provozována a adresa, na které je v Třinci provozována. Jako důvod zahájení řízení ministerstvo uvedlo, že podle jeho vlastních zjištění technická zařízení povolená na základě ve výrokové části uvedených rozhodnutí jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Třinec č. 2/2011.

30. Podle § 43 odst. 1 loterního zákona ve znění účinném k 29. 5. 2013, *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.*

31. Citované zákonné ustanovení opravňuje Ministerstvo financí zrušit vydané povolení, pokud tedy ministerstvo seznalo, že nastaly okolnosti, pro které by nebylo možné sázkovou hru povolit – konkrétně rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Třinec a současně dopad nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 na přechodná ustanovení loterního zákona, bylo oprávněno zahájit řízení o zrušení tohoto povolení a postupovalo proto zcela v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu.

32. Žalobce dále namítá absenci důvodů pro zrušení rozhodnutí o povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona. Podle § 50 odst. 4 loterního zákona ve znění novely provedené zákonem č. 300/2001 Sb. obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit zákaz sázkových her na celém území obce. Podle přechodného ustanovení zákona se toto zákonné zmocnění nevztahuje do 31. 12. 2014 na sázkové hry provozované na základě rozhodnutí o povolení vydaných ministerstvem podle § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012. Jak žalobce připomenul, samo Ministerstvo financí v řízení před Ústavním soudem uvedlo, že přechodné ustanovení sleduje dva legitimní cíle: vyvážení protichůdných ústavně chráněných zájmů (práva na samosprávu a ochranu vlastnického práva a práva podnikat) a ochranu legitimních očekávání provozovatelů sázkových her.

33. Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., zrušil a argumentaci ministerstva odmítl s tím, že u provozovatelů interaktivních videloterijních terminálů a jiných sázkových her povolených podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích ve znění účinném do 31. 12. 2011 nelze hovořit o legitimním očekávání, které by mělo být chráněno.

34. Žalobce závěr Ústavního soudu označuje za neospravedlnitelný zásah do práva žalobce na pokojné užívání majetku, porušující princip právního státu; má za to, že nález představuje zásah do legitimního očekávání žalobce spojeného s užíváním jeho majetku a je rovněž v rozporu s právem EU. S odkazem na rozsudky Soudního dvora Evropské Unie ze dne 5. 5. 2011 ve věci C- 230/09, Hauptzollamt Koblenz v. Kurt a Thomas Etlingovi, ze dne 14. 2. 1990 ve věci C-350/88 Delacre v. Komise, nebo ze dne 13. 2. 1996 ve věci C-143/93, Van Es Douane Agenten, ze dne 18. 11. 2008 ve věci C-158/07, Förrester a rozsudek ze dne 8. 12. 2011 ve věci C-81/10 France Télécom SA, nález Ústavního soudu rovněž porušuje principy rozhodovací praxe Soudního dvora.

35. Podle názoru žalobce přechodné ustanovení loterního zákona založilo legitimní očekávání žalobce, že do 31. 12. 2014 bude moci nerušeně provozovat sázkové hry a užívat majetek s jejich provozováním související. Majetkové zájmy žalobce požívají ochrany podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (pozn. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8), závěry vyplývající z nálezů Ústavního soudu bezprostředně zasahují do legitimního očekávání žalobce spojeného s užíváním jeho majetku a do majetku žalobce tvořeného aktivy souvisejícími s provozováním sázkových her.

36. Zmíněný nález žalobce označuje rovněž za rozporný se zásadou zákonnosti a spravedlivé rovnováhy. Rozpor se zásadou zákonnosti spatřuje žalobce v nepředvídatelnosti a svévolnosti nálezu, neboť Ústavní soud jím překvapivě a nečekaně popřel svojí předchozí ustálenou rozhodovací praxi týkající se konceptu legitimního očekávání, přičemž odklon od předchozí rozhodovací praxe náležitě neodůvodnil.

37. Žalobce současně namítl, že dne 10. 10. 2013 podal u Evropského soudu pro lidská práva stížnost vedenou pod č. 65008/13, jíž nález Ústavního soudu napadl a argumenty v ní uvedené učinil součástí žalobních námitek.

38. Městský soud v Praze konstatuje, že podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.*

39. Podle citovaného zákonného ustanovení náleží soudu pravomoc přezkoumat rozhodnutí žalovaného, nikoli přezkoumávat nález Ústavního soudu. Jak vyplývá z čl. 89 odst. 1 a odst. 2 Ústavy, jsou rozhodnutí Ústavního soudu vykonatelná, jakmile byla vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Navazující zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu konstatuje, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2), resp. že



odvolání není přípustné (§ 43 odst. 3). Jak je ostatně uvedeno v nálezů Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. II. ÚS 179/13: „rozhodnutí Ústavního soudu na vnitrostátní úrovni nemohou podléhat přezkumu jiným orgánem veřejné moci, a to ani Ministerstvem financí ani případně obecným soudem. Jak uvedeno, dle zákona o Ústavním soudu nemůže vydané rozhodnutí Ústavního soudu přezkoumávat dokonce ani samotný Ústavní soud; jeho rozhodnutí jsou na vnitrostátní úrovni konečná a mohou být zpochybněna toliko v řízení před Evropským soudem pro lidská práva, ovšem bez možnosti přímé kasace ze strany tohoto mezinárodního soudu“.

40. Žalobce těžiště použité žalobní argumentace opírá o polemiku s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/2013, Městskému soudu v Praze však nepřísluší se vznesenými námitkami zabývat, neboť rozhodnutí Ústavního soudu nepodléhá jeho přezkumu. Nad rámec řečeného Městský soud v Praze konstatuje, že je mu známo z úřední činnosti, že ve svém rozhodnutí ze dne 23. 2. 2016, *SLOT Group, a. s. proti České republice*, stížnost č. 65008/13, Evropský soud pro lidská práva prohlásil stížnost žalobce za nepřijatelnou pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy.

41. Pokud jde o věcnou správnost napadeného rozhodnutí, je v první řadě třeba připomenout, že problematika zrušení povolení k provozování sázkových her není správními soudy řešena poprvé, ve skutkově obdobné věci byla žaloba zamítnuta např. rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2018, č. j. 3 Af 33/2016 – 52, rozsudkem téhož soudu ze dne 24. 10. 2017, č. j. 11 Af 2/2015 – 39, nebo rozsudkem ze dne 13. 7. 2016, č. j. 3 Af 52/2014 – 57.

42. Podle § 50 odst. 3 věta první loterního zákona, *Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona.*

43. Podle § 50 odst. 4 tohoto zákona, *obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*

44. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, „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)].“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

45. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 43 loterního zákona umožňuje žalovanému revidovat předchozí povolení k provozování sázkových her, včetně jejich rušení v časově neomezeném horizontu, v příčinné souvislosti se změnou okolností, kterou bylo v projednávané věci přijetí obecně závazné vyhlášky č. 5/2011 města Třince s účinností od 1. 1. 2012.

46. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný je povinen zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterijního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Nutným následkem takové kolize je zrušení dříve vydaných povolení.

47. V souladu se závěry, k nimž v citovaném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud, Městský soud v Praze neshledal důvodnými žalobní námitky, spočívající v porušení žalobcova vlastnického práva a ochrany legitimního očekávání. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud: „*v individuálním stěžovatelském případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchýlovat. Stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.*“

48. Městský soud v Praze konstatuje, že město Třinec bylo oprávněno vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 e), l), n) loterního zákona i v rozsahu úplného zákazu jejich provozování na všech veřejně přístupných místech na celém území města Třince. Toto oprávnění vyplývá z čl 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, která zaručují samosprávu obcím jako územním samosprávným celkům, přičemž jim zároveň svěřují pravomoc regulovat otázky spadající do jejich samostatné působnosti prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek.

49. Jak již bylo shora uvedeno, Městský soud v Praze si pro posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od města Třince předmětnou obecně závaznou vyhlášku a související podklady. Město Třinec vysvětlilo potřebu regulace hazardu. Soud k tomu konstatuje, že uvedený postoj je projevem samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 10 písm. d) zákona o obcích a § 50 odst. 3 loterijního zákona a není v rozporu s poznáním, že hazard může mít patologické účinky na lidskou psychiku a zasahovat do veřejného pořádku.

50. 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 odst. 1 loterijní vyhlášky zakazuje provoz hracích přístrojů na všech veřejně přístupných místech na celém území města. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového nenamítá.

Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území 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.

51. Bezprostředním důsledkem vydání obecně závazné vyhlášky byla povinnost Ministerstva financí zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona. Jelikož vyhláška města Třince zakázala provozování loterií a jiných podobných her na všech veřejně přístupných místech na celém území města, bylo ministerstvo povinno odejmout žalobci oprávnění k jejich provozování a to ve všech provozovnách na území města. Žalobce nemohl legitimně očekávat, že „jeho 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).“ [z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13]

52. Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí Městský soud v Praze neshledal ani v tvrzeném zásahu do vlastnického práva žalobce. Právo žalobce pokojně užívat majetek a dosahovat přiměřeného zisku v projednávané věci konkuruje právu města Třinec na samosprávu; citovaný náleze Ústavního soudu i rozhodnutí, která mu předchází, zejména náleze Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, popř. náleze sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, dává jednoznačně přednost právu obce na samosprávu, když podnikání v oblasti hazardu zařazuje na okraj společensky přijatelných aktivit. Ústavní soud má za to, že sázkové hry mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Městský soud v Praze se s těmito závěry plně ztotožňuje.

53. Žalobce rovněž napadá, že mu nebylo umožněno se seznámit se všemi podklady rozhodnutí, protože žalovaný v rámci výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu požadoval od dotčené obce dle § 136 odst. 3 správního řádu další podklady, z čehož žalobce dovodil, že žalovaný ještě neměl shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí.

54. 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.*

55. Soud neshledal uvedenou námitku důvodnou. Předně je nutné podotknout, že žalovaný vyzval žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu poprvé již v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 5. 2013, aby se ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení ve věci vyjádřil, vyjádřil se podkladům rozhodnutí, navrhl důkazy či učinil jiné návrhy nebo úkony.

56. Správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí a zároveň dotčenou obec k případnému dodání dalších podkladů, tím vyjádřil, že měl v danou chvíli již dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, ale v rámci zásady materiální

pravdy (§ 3 správního řádu) chtěl žalobci i dotčené obci poskytnout ještě možnost podklady doplnit. Soud proto neshledal v postupu žalovaného žádné pochybení, natož aby byly porušeny čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 1 Listiny či čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

57. Pokud dále žalovaný vyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí a zároveň dotčenou obec k případnému dodání dalších podkladů, vyjádřil tím, že měl v danou chvíli již dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, ale v rámci zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) chtěl žalobci i dotčené obci poskytnout ještě možnost podklady doplnit. Využili-li by žalobce či dotčená obec této možnosti, přirozeně by žalovaný byl povinen vydat novou výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu, což také učinil. Soud přitom odmítá řešit hypotetické situace, že žalobce by se nedozvěděl o rozšíření podkladů rozhodnutí při nahlížení do spisu, protože v nyní posuzovaném případě se tak nestalo. To, že žalovaný měl po vydání druhé výzvy již shromážděny všechny podklady, prokazuje i skutečnost, že po marném uplynutí stanovené lhůty pro doplnění podkladového materiálu vydal žalovaný rozhodnutí ve věci. Soud proto neshledal v postupu žalovaného žádné pochybení, natož aby byly porušeny čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 1 Listiny či čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

58. V rozkladovém řízení pak ministr žádné nové podklady neopatřoval, a proto nebyl dán důvod, aby ministr před vydáním napadeného rozhodnutí žalobce vyzval 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) část věty za středníkem téhož zákona].

59. Podáním ze dne 1. 2. 2019 žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze řízení přerušil do pravomocného ukončení řízení vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 177/2006; podaný návrh odůvodnil tím, že Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod uvedenou sp. zn. předložil rozšířenému senátu v obdobné věci k vyřešení 2 následující otázky:

- mohou se provozovatelé loterií či jiných podobných her, jimiž bylo správním orgánem odňato povolení k provozování těchto her na základě obecně závazné vyhlášky obce, kteří prokáží, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských zemí EU dovolávat unijního práva, konkrétně ustanovení SF EU a svobodě pohybu služeb a k tomu se vztahující judikatury soudního dvora?

- má v řízení o žalobě, případně kasační stížnosti ve věcech, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky obec, jež zmiňovanou vyhlášku vydala postavení osoby zúčastněné na řízení?

60. Městský soud v Praze neshledal důvody pro přerušení řízení, neboť v projednávané věci žalobce netvrdil a logicky ani neprokazoval, že by jím provozovaná zařízení, v níž byly umístěny předmětné výherní hrací přístroje, navštěvovali cizí státní příslušníci. Zodpovězení první otázky rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu je proto z hlediska právního posouzení podané žaloby bezpředmětné. V řízení město Třinec práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnilo, Městský soud v Praze s městem Třinec jako s osobou na řízení zúčastněnou nejednal a proto ani způsob, jak se Nejvyšší správní soud vypořádá s druhou otázkou, není pro rozhodnutí ve věci podstatný.

61. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, na jejichž náhradu by měl právo a Městský soud v Praze proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### **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](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 5. února 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.  
předseda senátu