



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Jaron group, a.s.**, se sídlem Praha 10 – Strašnice, Nedvěžská 2385/25, IČ: 24222305, zastoupen Mgr. Milanem Šikolou, advokátem, se sídlem Brno, Jaselská 23, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, odbor daní, poplatků a cen, Praha 1, Mariánské nám. 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2014, č. j. 397610/2014/DPC 1, S-MHMP 393669/2014,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2014, č. j. 397610/2014/DPC, S-MHMP 393669/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha – Zbraslav, finančního odboru, č. j. 178/4-3843-2/2013/FO ze dne 24. 2. 2014.

Žalobce uvedl, že zrušením platného povolení k provozu výherních hracích přístrojů (VHP) došlo k zásahu do jeho práv zaručených Listinou základních práv a svobod, a to především do práva na svobodné podnikání zakotveného v čl. 26 Listiny.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. L.

Došlo rovněž k porušení principu právní jistoty. Rozhodnutí o povolení provozu VHP bylo vydáno před nabytím platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky, a proto žalobce v souladu s principem právní jistoty předpokládal, že mu bude umožněn provoz výherních hracích přístrojů minimálně po dobu určenou rozhodnutím o povolení, tedy po celý rok 2014. Uplatňování obecně závazné vyhlášky, která byla přijata až po nabytí právní moci povolení k provozu VHP, žalobce označil za nepřípustný zásah do státem garantovaných práv. Vyhláška působí retroaktivně, což je v právním státě nepřípustné. Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), dle kterého mohlo být povolení k provozování VHP kdykoli zrušeno, je třeba považovat dle názoru žalobce za diskriminační a neobjektivní. V době vydání povolení k provozu bylo místo provozu posouzeno jako vhodné k provozu loterií a jiných podobných her. Proto není zřejmé, z jakého důvodu nebyla adresa provozovny zahrnuta do seznamu míst uvedených v příloze obecně závazné vyhlášky, na kterých je možno loterie a jiné podobné hry provozovat. Obsah obecně závazné vyhlášky zásadním způsobem narušil rovnováhu hospodářské soutěže na území hlavního města Prahy a je v rozporu s § 19a zákona č. 43/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Žalobce namítl, že se žalovaný nevypořádal v rámci odvolacího řízení s jeho námitkou, že správní orgán by měl v rámci rozhodování v souladu s § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) vždy vyhodnotit a porovnat, zda újma, která vznikne provozovateli zrušením již udělených povolení nabytých v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která může vzniknout tvrzenému veřejnému zájmu, a v případě, že je újma ve zjevném nepoměru, řízení zastavit.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že pokládá žalobu za nedůvodnou. Odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, na rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 11 Ca 213/2009 a Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, č. j. 1Afs 115/2013-55. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Ze správního spisu, který byl soudu předložen, že dne 30. 10. 2013 zahájil Úřad městské části Praha – Zbraslav jako správní orgán I. stupně správní řízení z moci úřední podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci zrušení rozhodnutí č. j. FO/6/2013 ze dne 16. 9. 2013, týkajícího se povolení provozování 8 ks výherních hracích přístrojů na adrese Žitavského 495, Praha – Zbraslav, neboť dne 4. 10. 2013 nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanovila místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanovila opatření k omezení jejich propagace. Dne 24. 2. 2014 pod č. j. 178/4-3843-2/2013/Fo vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil rozhodnutí č. FO/6/2013 ze dne 16. 9. 2013 v části týkající se povolení k provozování specifikovaných osmi výherních hracích přístrojů ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e) zákona o loteriích, neboť provozování loterií a jiných podobných her na místech a v čase neuvedených v příloze obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy nebylo od účinnosti této vyhlášky, tj. od 5. 10. 2013, povoleno. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, odvolací námitky jsou obdobné jako námitky žalobní. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil s následujícím odůvodněním. Správní orgán I. stupně byl povinen zahájit s ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích řízení ve věci zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her na místech v obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 neuvedených. Správní orgán I. stupně

aplikoval obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 po právu, přičemž v tomto případě nešlo o retroaktivitu pravou, nýbrž o nepravou. Žalovaný dále uvedl, že nemůže hodnotit § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť mu posuzování zákona nepřísluší a správní orgány jsou povinny řídit se platnou právní úpravou.

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.

V daném případě došlo k tomu, že žalobci bylo nejdříve povoleno rozhodnutím č. FO/6/2013 ze dne 16. 9. 2013 provozování osmi kusů výherních hracích přístrojů na adrese Žitavského 495, Praha – Zbraslav. Zastupitelstvo hlavního města Prahy vydalo následně na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, která s účinností od 4. 10. 2013 stanovila místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry a opatření k omezení jejich propagace (dále též „obecně závazná vyhláška“). Místo provozování VHP, k jejichž provozování bylo žalobci původně vydáno povolení, však nebylo uvedeno v příloze k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kde byla výčtem uvedena místa včetně uvedení městské části, ulice a čísel popisných/orientačních, na nichž bylo provozování loterií možné (§ 2 uvedené obecně závazné vyhlášky). Správní orgán, který původně povolení žalobci dne 16. 9. 2013 vydal, postupoval podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jenž stanovil povinnost správnímu orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Vydání obecně závazné vyhlášky omezující provozování loterie nebo jiné podobné hry na území obce či její části je právě takovou okolností, pro kterou bylo třeba v souladu s § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušit ta povolení, která byla dříve vydána pro území následně řešené danou obecně závaznou vyhláškou. V řízení o zrušení povolení nedochází k přezkoumání zákonnosti původně vydaného povolení, ale posuzuje se vliv nově nastalé skutečnosti na původně vydaná povolení. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 „v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni“.

Lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, v němž tento soud posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 zákona o loteriích. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, a dovodil, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 zákona

o loteriích lze zrušit dle § 43 odst. 1 téhož zákona nejen pro okolnosti skutkové povahy, ale též pro okolnosti rázu právního. Těmi může být i vydání obecně závazné vyhlášky, jež v místě, kde byl původně povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje.

K námitce žalobce, že jeho očekávání platnosti povolení po celou dobu, na kterou bylo vydáno, bylo nelegitimně zkráceno, považuje soud za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 46/2014-32, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením otázky, zda později přijatá obecně závazná vyhláška může žalobce zkrátit na jeho legitimním očekávání. Připomněl, že „pojem „legitimní očekávání“ ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva se vztahuje k ochraně vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho prostřednictvím je poskytována ochrana též jiným majetkovým hodnotám, jako např. pohledávkám, v širším slova smyslu aktivům, jejichž realizaci může majitel (nositel oprávnění) „legitimně očekávat“. Žalobce se této věci dovolává ochrany svého očekávání, že bude moci předmětné povolení využívat po dobu jeho platnosti, to je do 31. 12. 2014. Takovému názoru však nelze dát za pravdu, neboť žalobce si měl být vědom, že jeho právo může být omezeno následnou regulací provozování loterií a jiných podobných sázkových her, a to kdykoliv v době trvání platnosti rozhodnutí o povolení k provozování loterií ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud v nálezu Klatovy, kde mj. uvedl: „Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů (pozn. městského soudu – tedy i VHP, viz výše) – stejně jako každý subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 [N 13/7 SbNU 87 (96); 63/1997 Sb.], v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo“.

Co se týče žalobcovy námitky, že zrušením platného povolení k provozu došlo k zásahu do práva na svobodné podnikání zakotveného v čl. 26 Listiny základních práv a svobod, soud ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 20. 1. 2016 č. j. 1 As 297/2015 – 77 uvádí, že nad žalobcovým právem podnikat, oslabeným právě s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích, převažuje právo obcí na samosprávu. Z tohoto hlediska byl podnikatelský záměr žalobce vždy limitován vůlí Zastupitelstva hl. m. Prahy, které bylo oprávněno provozování určité loterie na svém území kdykoli podříditi regulaci. Navíc žalobce podniká v oboru, který je předmětem přísných zákonných restrikcí. Postup žalovaného, který v reakci na přijetí obecně závazné vyhlášky zrušil vyhlášce odporující povolení, odpovídá zákonné úpravě, nejedná se o postup neproporcionální a v rozporu s principem právní jistoty zasahující do práv žalobce (srov. nález sp. zn. ÚS Pl. ÚS 56/10, bod 43, rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2014 – 32, body 38, 39 a judikaturu v nich uvedenou).

K námitce, že zrušení předmětného povolení se ocitlo v rozporu se zákazem retroaktivity práva, je třeba uvést, že o přímou retroaktivitu se zcela zjevně nejedná, neboť ani žalobce netvrdí, že by povolení bylo zrušeno se zpětnými účinky. Ohledně nepřímé retroaktivity lze odkázat na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011,

podle něhož se zákaz retroaktivity (vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy) „zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný.“ Podle Ústavního soudu je „nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamané‘ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti.“ Jinak řečeno, půjde o nepřipustnou nepravou retroaktivitu, pokud „s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně“.

V nyní projednávané věci se o nepřipustnou nepravou retroaktivitu dle názoru soudu nejedná. Právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů v obecné rovině vyplývá z čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a dále je konkretizováno v § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Předmětná obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dne 5. 10. 2013, teprve poté přistoupil žalovaný k řízení o zrušení původně uděleného povolení k provozování VHP na území městské části. Žalobce přitom musel přinejmenším teoreticky počítat s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti s ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

K žalobcově námitce, že obecně závazná vyhláška je diskriminační povahy, jelikož stanoví rozdílný zákaz provozu pro vybrané provozovny, lze uvést následující. 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). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Z přílohy obecně závazné vyhlášky ve znění platném v rozhodné době vyplývá, že obsahuje seznam konkrétně veřejně přístupných míst s konkrétně označenou městskou částí, názvem ulice, číslem popisným a orientačním, na kterých je povoleno provozování loterií a jiných podobných her. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny ve vztahu ke všem subjektům v dané lokalitě stejně. Obecně závazná vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k zmírnění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím čl. 100 odst. 1 Ústavy. Zastupitelstvo hl. města Prahy bylo zmocněno k vydání obecně závazné vyhlášky na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, § 50 odst. 4 loteriijního zákona toto obecné ustanovení zákona o obcích toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Otázkou regulace umístění VHP v obcích formou obecně závazné vyhlášky se zabýval Ústavní soud, jedná se např. o nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, v nichž Ústavní soud dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci.

Ohledně žalobcem namítané absence zhodnocení úvahy správního orgánu, zda újma, která vznikne provozovateli zrušením již udělených povolení nabytých v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která může vzniknout tvrzenému veřejnému zájmu ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu, soud uvádí, že toto ustanovení se vztahuje k přezkumnému řízení (je rovněž zařazeno do Hlavy IX. správního řádu s podtitulem

Přezkumné řízení), nikoli k řízení odvolacímu. Tato část námitky žalobce je tedy nedůvodná. Jak bylo výše uvedeno v případě, kdy loterijní povolení jako individuální právní akt koliduje s obecně závaznou vyhláškou, tj. normativní právní úpravou, neexistovala jiná možnost než postup podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jehož výsledkem bylo zrušení původně vydaného povolení.

Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 28. března 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

