



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **SLOT Group, a.s., IČ: 62741560**, se sídlem Karlovy Vary, Jáchymovská 142, zastoupen obecnou zmocněnkyní Mgr. T. S., bytem K. V., T. G. M. 587/11, **za účasti:** město Frenštát pod Radhoštěm, proti žalovanému **Ministerstvo financí České republiky**, se sídlem v Praze 1, Letenská 15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 29. 5. 2014, č. j. MF-97871/2013/34-2901-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

Žalobce se podáním žaloby dne 1. 8. 2014 domáhal u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 29. 5. 2014, č. j. MF-97871/2013/34-2901-RK, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 27. 8. 2013, č. j. MF-61445/1/2013/34, kterým byla zrušena rozhodnutí:

- č. j. 34/63046/2009 ze dne 15. 9. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Elektrotechnická ruleta AUTOMATIC AMERICAN ROULETTE (dále jen „EMR“, model: Automatic American Roulette SX, výrobní číslo: 1566, na adrese Frenštát pod Radhoštěm, Horní 26;

- č. j. 34/21633/2009 ze dne 25. 3. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Elektrotechnická ruleta EMR, model: AMERICAN ROULETTE, výrobní číslo: 1435, na adrese Frenštát pod Radhoštěm, náměstí Míru 30.

Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že nebyly dány důvody pro zahájení řízení o vydání rozhodnutí o zrušení dle § 43 odst. 1 loterního zákona. V oznámení o zahájení řízení byl předmět specifikován dostatečně určitě. Ministerstvo financí v oznámení o zahájení řízení uvedlo konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s OZV č. 2/2012, jež stanovuje zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území města, a z předmětné vyhlášky je zcela patrné, že dotčená technická zařízení jsou provozována v rozporu s touto OZV. Ministerstvo financí uvedlo jak v oznámení o zahájení řízení, tak v rozhodnutí o zrušení povolení, že okolnost dle § 43 odst. 1 loterního zákona je jednak skutečnost, že vydáním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. 6/13 došlo ke zrušení bodu 4. Čl. II zákona č. 300/2011 Sb., ale také, že okolností dle § 43 odst. 1 loterního zákona je OZV č. 2/2012. Žalovaný přisvědčil závěru orgánu I. Stupně, že v důsledku skutečnosti, že došlo ke zrušení „ochranné doby“ pro povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. lednem 2012, se technická zařízení povolená dotčenými rozhodnutími dostala do rozporu s OZV č. 2/2012, a proto Ministerstvo financí muselo zahájit správní řízení o zrušení takových povolení. Vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a rozpor dotčených povolení s OZV č. 2/2012 jsou tedy vzájemně provázané okolnosti, které nově nastaly, a pro které by nebylo možno loterii a jinou podobnou hru povolit. Ohledně principu dobré víry a ochrany nabytých práv žalovaný odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, dle kterého v případech, kdy Ministerstvo financí využívá § 43 loterního zákona, se nejedná o protiústavní postup a porušení loterního zákona, a to především s ohledem na skutečnost, že si provozovatelé loterií a jiných podobných her musí být vědomi existence § 43 odst. 1 loterního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

Žalovaný neshledal postup Ministerstva financí v rozporu se správním řádem, když § 46 odst. 3 správní řádu upravuje možnost spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem v řízení, tedy i výzvou účastníka řízení a dotčeného orgánu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Ministerstvo financí v souladu s principem procesní ekonomie přistoupilo k této možnosti, a to s ohledem na to, že v tomto případě neprobíhá rozsáhlé shromažďování důkazů a podklady pro rozhodnutí jsou tvořeny obecně závaznou vyhláškou a nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013.

Žalovaný neshledal rozhodnutí I. stupně za nepřezkoumatelné a nesrozumitelné.

Stručný obsah žaloby

Žalobce napadl rozhodnutí ministra financí dne 27. 8. 2013, č. j. MF-61445/1/2013/34 v celém jeho rozsahu pro jeho nezákonnost a protiústavnost. Žalobce

v podané žalobě pod bodem I. podrobně popsal průběh řízení před správním orgánem. Dále uvedl, že podal u ESLP stížnost vedenou pod č. 65008/13, kterou napadl náleze ÚS, resp. zrušení přechodného ustanovení, rovněž zde namítl, že žalovaný se ke stížnosti k ESLP žádným způsobem nevyjádřil. V dalším textu žaloby uvedl následující žalobní body.

V prvním žalobním bodě namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Žalobce uvedl, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům žalobce v rozkladu, především se žádným způsobem nevyjádřil ke stížnosti k ESLP a to zejména k principu ochrany legitimního očekávání. V této souvislosti žalobce připomenul svoji námitku, kterou poukázal na rozpor mezi závěry ministerstva o nemožnosti hovořit o existenci legitimního očekávání provozovatelů sázkových her v rozhodnutí o zrušení a jeho vyjádření v řízení u Ústavního soudu, kde ministerstvo označilo ochranu legitimního očekávání provozovatelů sázkových her za legitimní cíl přechodného ustanovení.

Konkrétně žalobce uvedl, že ministerstvo se nijak nevyjádřilo ke shora uvedenému rozporu mezi závěry ministerstva ohledně existence legitimního očekávání žalobce založeného přechodným ustanovením. Nesrozumitelnost rozhodnutí o zrušení žalobce spatřuje v tom, že na jednom místě je uvedeno, že důvodem pro zrušení rozhodnutí o povolení je jejich rozpor s vyhláškou, zatímco na jiném místě téhož rozhodnutí je uvedeno, že důvodem pro zrušení rozhodnutí o povolení je jejich rozpor s nálezem ÚS, resp. zrušení přechodného ustanovení, a tuto nesrozumitelnost v rozhodnutí o rozkladu potvrzuje i ministr, když uvedl, že *„to, že byl důvodem pro zahájení řízení o zrušení povolení rozpor dotčených povolení s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, není ani v oznámení o zahájení řízení ani v rozhodnutí o zrušení povolení Ministerstvem financí uvedeno...“*, přičemž ministr v následující větě uvedl, že *„Ministerstvo financí uvedlo jak v oznámení o zahájení řízení, tak v rozhodnutí o zrušení povolení, že okolnost dle § 43 odst. 1 loterního zákona je jednak skutečnost, že vydáním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 došlo ke zrušení bodu 4. Čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon (...), ale také že okolností dle § 43 odst. 1 loterního zákona je vydání vyhlášky. Konečně žalobce spatřuje nesrozumitelnost rozhodnutí o zrušení v tvrzení ministerstva, že „zrušením dotčeného povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu“, když z tohoto tvrzení není zřejmé, jak může obec prostřednictvím zrušení rozhodnutí o povolení vydaných ministerstvem v rámci výkonu státní správy dle zákona o loteriích uplatnit, resp. realizovat své právo na samosprávu.*

Ve druhém žalobním bodě namítl nesprávné právní posouzení věci žalovaným, když napadeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí o zrušení, ačkoli pro vydání rozhodnutí o zrušení a pro zahájení správního řízení, nebyly dány důvody podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Žalovaný tak porušil § 43 odst. 1 zákona o loteriích, ústavně a mezinárodně garantovaná práva žalobce. Konkrétně žalovaný uvedl, že Oznámení o zahájení řízení nepředstavuje řádné oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu, neboť neobsahuje přesvědčivé a jasně seznatelné důvody pro zahájení správního řízení, a tudíž Oznámení o zahájení správního řízení nemohlo vyvolat zamýšlené účinky. Dále zde žalobce uvedl ohledně rozporu rozhodnutí o povolení s nálezem ÚS, že náleze ÚS byl vydán v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky. Dále je náleze ÚS rovněž v rozporu s právem EU, zejména s principem ochrany legitimního očekávání, principu právního státu, principem právní jistoty. Co do

skutečností a argumentů odkázal na stížnost k ESLP. Žalobce se dále v žalobě zabýval nálezem ÚS.

Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nezákonný a protiústavní postup, když před vydáním rozhodnutí o zrušení mu ministerstvo neposkytlo možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce uvedl, že možnost vyjádřit se ve lhůtě k podkladům rozhodnutí, mu ministerstvo poskytlo v Oznámení o zahájení řízení. V tomto oznámení však ministerstvo současně vyzvalo dotčenou obec, aby ve stejné lhůtě poskytla ministerstvu veškeré informace důležité pro správní řízení, resp. pro rozhodnutí ve věci samé. Dále uvedl, že ministerstvo v Oznámení o zahájení řízení zmiňuje vyhlášku a nález ÚS, coby důvody pro zahájení řízení, avšak neuvádí, že tyto dokumenty představují podklad pro rozhodnutí v předmětné věci a že jsou jedinými podklady. I kdyby však ministerstvo v Oznámení o zahájení řízení skutečně uvedlo, jaké podklady mělo pro rozhodnutí, je v daném případě zřejmé, že k tomuto dni ministerstvo nemělo všechny podklady, neboť teprve v Oznámení o zahájení řízení vyzvalo dotčenou obec, aby poskytla informace/dokumenty, což obec učinila. Žalobce zde dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že důvodem zahájení řízení byl nesoulad předmětných povolení s obecně závaznou vyhláškou města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012 (dále jen „OZV“), k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu a o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her zakázáno. K tvrzené nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti, žalovaný uvedl, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 7. 9. 2011 Ústavní soud judikoval, že v případě, že by Ministerstvo financí nerušilo povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustilo by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu. U provozovatelů videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím OZV obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právní předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013). Dále zde uvedl, že o nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí je třeba hovořit tehdy, není-li z daného rozhodnutí zřejmé, jak správní orgán rozhodl, nejčastěji tedy v případech, kdy je dán rozpor mezi výrokem a odůvodněním napadeného rozhodnutí. V daném případě je z rozhodnutí jasně seznatelné, jak Ministr financí rozhodl, čemuž odpovídá i odůvodnění rozhodnutí.

Ohledně argumentu nesprávného právního posouzení, žalovaný konstatoval, že nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 je vykonatelný v souladu se zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, a jako takový je závazný pro všechny orgány a osoby. Zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., tak představuje okolnost dle § 43 odst. 1 loterního zákona. V rámci aplikace § 43 loterního zákona, tj. v příslušném správním řízení pak dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností, tedy i dalších ústavně

vymezených principů ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011. V uvedeném nálezu je rovněž konstatováno, že provozovatelé si musí být vědomi existence § 43 loterního zákona, a tedy i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbavení. Dále uvedl, že v oznámení o zahájení řízení byl předmět řízení identifikován dostatečně určitě, když v něm byla uvedena konkrétní technická zařízení, jejichž provozování je v rozporu s OZV, která v stanovuje v čl. 2 ve spojení s čl. 3 zákaz provozovat na celém území města Frenštát pod Radhoštěm sázkové hry a jiné podobné hry dle § 2 písm. e), g), i), j, l), m) a n) a loterie a § 50 odst. 3 loterního zákona, z OZV je tedy patrné, že dotčená technická zařízení byla provozována v rozporu s OZV. Obecně závazné vyhlášky jsou vyhlášována vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, a pokud není stanoveno jinak, jsou účinné 15. dnem jejich vyhlášení, jsou závazné pro všechny adresáty, a tudíž se nikdo nemůže dovolávat jejich neznalosti.

Ohledně argumentu procesního pochybení orgánu prvního stupně spočívajícímu v nezaslání výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný uvedl, že výzva dle § 36 odst. 3 byla žalobci a dotčenému orgánu zaslána současně s oznámením o zahájení řízení, přičemž tento postup je v souladu se zákonem, neboť § 46 odst. 3 správního řádu upravuje možnost spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem řízení, tedy i s výzvou k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. V předmětné věci neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů, v oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno, že podklady pro rozhodnutí jsou tvořeny obecně závaznou vyhláškou ve spojení s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. V řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládalo povinnost Ministerstva financí zaslat další výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Dále zde žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, sp. zn. 5 A 152/2002.

Závěrem podaného vyjádření žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné

Město Frenštát pod Radhoštěm ve vyjádření ze dne 15. 11. 2017 uvedlo, že důvodem pro přijetí dotčené obecně závazné vyhlášky bylo zamezení hazardu. Dotčená obecně závazná vyhláška byla přijata na základě podkladového materiálu, který obsahuje zhodnocení tehdejšího stavu, rozbor příčin nedostatků, zdůvodnění navrhovaných opatření, varianty řešení.

Řízení před správním orgánem

Ministerstvo financí zahájilo dne 4. 6. 2013 z moci úřední správní řízení, kdy bylo žalobci doručeno Oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Frenštát pod Radhoštěm.

Důvodem zahájení řízení bylo zjištění žalovaného o tom, že technická zařízení povolená na základě vydaných rozhodnutí jsou provozována ve městě Frenštát pod Radhoštěm v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012. V Oznámení žalovaný zároveň s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzval žalobce k učinění návrhu důkazů, k vyjádření ve věci a k jiným návrhům či

úkonům, jakož i k vyjádření se ke všem podkladům pro rozhodnutí. Zároveň uvedl, že předmětná obec má ve správním řízení postavení dotčeného orgánu, proto jí vyzval k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení.

Žalobce podal ve stanovené lhůtě své písemné vyjádření ve věci, v němž navrhl, aby ve správním řízení nebylo dále pokračováno, resp. aby bylo zastaveno pro neexistenci důvodů pro jeho zahájení. Argumentoval především nesprávným procesním postupem žalovaného, porušením ústavně a mezinárodně garantovaných principů a skutečností, že Oznámení nemohlo vyvolat právní účinky.

Dne 27. 8. 2013 vydal žalovaný rozhodnutí o zrušení vydaných povolení, které žalobce napadl včasným rozkladem, o němž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ministra financí.

Řízení před soudem

Při ústním jednání konaném u Městského soudu v Praze dne 30. 11. 2017 nebyl přítomen žalobce ani jeho zástupce, ačkoli zástupce žalobce trval na ústním jednání, na kterém chtěl prezentovat své argumenty. Doručení předvolání k jednání zástupci žalobce bylo vykázáno. Při jednání byl konstatován obsah vyjádření osoby zúčastněné na jednání, ve kterém bylo zdůvodněno vydání předmětné obecně závazné vyhlášky, tedy že důvodem pro přijetí dotčené obecně závazné vyhlášky bylo zamezení hazardu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě. Při přezkoumání soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Věc soud posoudil takto:

Vypořádání žalobních bodů

S přihlédnutím k obsahu žaloby a argumentů, které se často v celém textu žaloby opakují a překrývají, posuzoval městský soud žalobní námitky na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54; ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Předně soud poukazuje na skutečnost, že obdobné žalobní námitky byly vypořádány v jiných řízeních a v zásadě v žádném z případů soud neshledal námitky důvodnými. Pokud soud v některé z obdobných věcí žalobě vyhověl, bylo to v otázce posouzení, zda rozhodnutí, které se opírá o aplikaci obecně závazné vyhlášky, je či není diskriminační s přihlédnutím ke skutečnosti, zda prvky diskriminace resp. svévole netrpí již sama tato vyhláška. Z dosavadní judikatury jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu nesporně vyplývá, že na jedné straně města mají právo vydávat obecně závazné vyhlášky

k regulaci loterií a jiných podobných her, avšak současně je třeba trvat na tom, aby vymezení těch lokalit, kde loterie a jiné podobné sázkové hry provozovat lze, resp. kde je provozovat nelze, nemělo prvky svévole nebo diskriminace. Pokud soud dospěje k závěru, že příslušná obecně závazná vyhláška nesplňuje uvedené požadavky nebo ani nelze zpětně dohledat, proč zrovna byly určité lokality z provozování loterií a jiných podobných her vyloučeny, soud takovou vyhlášku neaplikuje. V uvedené souvislosti soud odkazuje na nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 56/10, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že „*Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. ...Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat*“. Jelikož však Obecně závazná vyhláška města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012 zakazuje provozovat sázkové hry dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry dle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území města Frenštát pod Radhoštěm, je zřejmé, že z výše uvedeného důvodu předmětná vyhláška nemůže být diskriminační, tedy nemůže být diskriminační ani napadené rozhodnutí. Rovněž dotčená obec dostatečně předestřela důvody, které ji vedly k vydání dotčené obecně závazné vyhlášky, když tyto jsou podrobně zpracovány v podkladovém materiálu. Konečně ani sám žalobce ničeho netvrdil ohledně diskriminačního charakteru vyhlášky.

Aplikovatelnost práva EU a podaná stížnost k ESLP

Jelikož žalobce namítl rozpor mezi regulací loterií a právem EU, resp. namítl, že nálezn Ústavního soudu je v rozporu s právem EU, soud se nejprve zaměřil na otázku aplikovatelnosti práva EU na právě projednávaný případ.

V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že žalobce netvrdil, že by v právě projednávané věci byl dán unijní prvek, když žalobce toliko namítl, že nálezn Ústavního soudu je v rozporu s právem EU. Rovněž ani soud neshledal, že vnitrostátní rozhodnutí obsahuje jakoukoliv konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je nutno uplatňovat právo Evropské Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her (článek 2 odstavec 2 písmeno h). Předmětné oblasti hazardu tedy nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Žalobce v podané žalobě ostatně žádnou spojitost s unijním právem ani neuvedl.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. 6 As 285/2014, a ze dne 22. 7. 2015, sp. zn. 10 As 62/2015, dospěl k závěru, že Listiny základních práv Evropské Unie (dále jen „Listina EU“) se žalobce v daném případě dovolávat nemůže, neboť není (nebo alespoň netvrdí, že by byl) osobou využívající v daném případě svobody pohybu osob, zboží a služeb. Na jeho postavení tak nedopadá právo Evropské Unie včetně Listiny EU. Působnost Listiny základních práv Evropské Unie je ve vztahu k jednání členských států definována v jejím článku 51 odstavec 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny EU určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie [...]. Podle článku 51 odst. 2 navíc Listina EU nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Pouze použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou EU.

Podle Soudního dvora EU přitom pojem „uplatňování práva Unie“ použitý v článku 51 Listiny EU předpokládá „existenci určitého stupně souvislosti mezi aktem práva Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2014 ve věci C-198/13, *Julian Hernández a další*, bod 34). V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (článek 1 odstavec 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her [článek 2 odstavec 2 písm. h)]. Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nyní projednávaná věc nespadá do působnosti unijního práva, tudíž nejsou splněny aplikační předpoklady Listiny EU a Městský soud v Praze neshledal žádné důvody pro to, aby se od tohoto právního názoru v nyní posuzované věci odchýlil.

Dále zde Městský soud v Praze odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 As 226/2016 – 50, který se týká obdobné věci. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že *se v daném případě z povahy věci nejedná o střet národního a unijního práva, jak stěžovatel uměle dovozuje poukazem na to, že její zařízení navštěvují cizinci (občané jiných členských států Evropské unie), neboť veškeré souvislosti daného případu mají původ v ryze vnitrostátních okolnostech. „Komunitární rozměr“ případu totiž nelze dovodit pouze z toho, že zákazníci stěžovatele mohou být (a s vysokou pravděpodobností rovněž i byli) občané jiného členského státu Evropské unie; v opačném případě by totiž bylo nutné dovodit, že jakékoli rozhodnutí orgánu veřejné moci vůči jakémukoli podnikateli má tento „unijní rozměr“ s argumentem, že jeho zákazníkem může být i občan jiného členského státu Evropské unie, což není možné s ohledem na svobodu pohybu těchto osob po území Evropské unie jakkoli vyloučit, přičemž tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za absurdní.*

Konečně soud dodává, že si je vědom skutečnosti, že u Nejvyššího správního soudu je projednávána pod sp. zn. 5 As 177/2016 obdobná věc, která byla postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu ve vztahu k otázce unijního prvku. Nicméně důvodem předložení je námitka, že část klientely stěžovatele měli tvořit státní příslušníci jiných členských států

EU, jimž stěžovatel poskytoval služby ve smyslu čl. 56 SFEU. Danou skutečnost stěžovatel dokládal již v řízení před městským soudem čestným prohlášením osoby obeznámené se situací provozovny, z něhož vyplynulo i to, že tato osoba je připravena před městským soudem vypovídat jako svědek. Stěžovatel dále poukázal na to, že je třeba brát zejména v potaz lokalitu statutárního města Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic a je vyhledávaným místem poskytování služeb německým občanům. V nyní posuzované věci však žalobce netvrdil, že by část klientely tvořili příslušníci jiných členských států, rovněž nevznikla ani žádná obdobná námitka, tedy žalobce vůbec netvrdil, že by unijní prvek v nyní posuzované věci byl přítomen. Uvedený závěr je rovněž ve shodě s nejnovější judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 126/2017 – 45, zabýval aplikovatelností práva EU za situace, kdy nebyl tvrzen unijní prvek, a to již za situace, kdy rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla před vydáním nynějšího rozhodnutí předložena ve věci sp. zn. 5 As 177/2016 právní otázka: „*Mohou se provozovatelé loterií či jiných podobných her, jimž 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 SFEU o svobodě pohybu služeb a k tomu se vztahující judikatury Soudního dvora?*“

Vzhledem k výše uvedenému tak Městský soud v Praze neshledal, že se na nyní posuzovanou věc vztahuje právo EU.

Ohledně stížnosti, kterou žalobce podal k ESLP, a kterou napadá zejména nálezný Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, městský soud konstatuje, že mu není známo, že by ESLP stížnosti vyhověl, rovněž ani žalobce toto netvrdí. Dále zde městský soud dodává, že podle čl. 83 Ústavy České republiky je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ústavní soud je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku a tedy městskému soudu nepřisluší zpochybňovat jeho nálezy, tedy ani jeho nálezný ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, kterým zrušil přechodné ustanovení zákona č. 300/2011 Sb.

Porušení práva na spravedlivý proces

Dále se soud zabýval jednotlivými námitkami žalobce, a to nejprve námitkou, dle které žalobci ministerstvo neposkytlo možnost vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Podle § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Předně zde soud poukazuje na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, uvedl, že: „*Účelem seznámení se s podklady pro rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Pokud je tento účel zajištěn a účastník je řádně procesně sděleno, kdy*

tento okamžik v řízení nastává, jeví se druhotným, zda je případně stanoveno mezidobí od zaslání poučení a stanovení data, kdy se lze s podklady seznámit.“ Dále dle uvedené rozsudku „není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit“.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, „je smyslem (...) umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“

V rozsudku ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5A 152/2002 - 41, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „v situaci, kdy je zjišťování podkladů pro rozhodnutí zjevně potřebné a tedy předvídatelné, nepostačí, jestliže správní orgán účastníku řízení dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí toliko v oznámení o zahájení správního řízení, tj. teprve před samotným započatím zjišťování podkladů pro správní rozhodnutí.“

Z uvedených rozhodnutí tak vyplývá, že posouzení postupu správního orgánu je vždy věcí konkrétních skutkových okolností, přičemž podstatným je, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost do spisu nahlédnout. Samotná možnost spojení oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem ve správním řízení je pak výslovně aprobována správním řádem v § 46 odstavec 3.

Ze správního spisu a z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že podkladem pro vydání rozhodnutí žalovaného byla toliko obecně závazná vyhláška města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012 a náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Z přiloženého spisového materiálu není patrné, že by byl spisový materiál před vydáním rozhodnutí doplňován o nové skutečnosti či důkazy k jejichž seznámení by bylo nutno žalobci poskytnout dodatečnou lhůtu. Podklady pro rozhodnutí byly tvořeny toliko obecně závaznou vyhláškou, která je platná dnem vyhlášení, respektive vyvěšením na úřední desce obce, a účinná patnáctým dnem vyhlášení, pokud není stanoveno jinak, přičemž dotčená vyhláška nabyla účinnosti dnem 10. 2. 2012, a nálezem Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jenž je díky zveřejnění ve Sbírce zákonů navrhovatelé znám. Žalobce tedy měl možnost se s těmito podklady seznámit, byl na ně upozorněn v Oznámení o zahájení řízení a správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud spojil výzvu podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení.

Ministerstvo jako správní orgán prvního stupně tedy nepochybovalo, když nezaslalo žalobci novou výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť bylo rozhodováno (pouze) na základě podkladů, se kterými byla žalobci dána možnost se seznámit.

Dále zde městský soud konstatuje, že z Oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 5. 2013 jsou zcela zřejmé důvody, pro které bylo předmětné správní řízení zahájeno.

Žalobce nebyl na svém právu na spravedlivý proces zkrácen. Třetí žalobní bod proto není důvodný.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

Dále se soud zabýval námitkou, dle které je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Žalobce konkrétně uvedl, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům žalobce v rozkladu, především se žádným způsobem nevyjádřil ke stížnosti k ESLP a to zejména k principu ochrany legitimního očekávání.

Předně zde městský soud konstatuje, že nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, pokud z něho nelze zjistit, jak bylo rozhodnuto, o čem bylo rozhodnuto či proč bylo rozhodnuto zrovna tak, jak bylo. S. ř. s. rozlišuje dva typy nepřezkoumatelnosti a to nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Rovněž sem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003). Napadené rozhodnutí výše uvedenými vadami netrpí. Z napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, jak bylo rozhodnuto, o čem bylo rozhodnuto, kdo byl účastníkem řízení. Rovněž jeho odůvodnění je přezkoumatelné, když z něho je zřejmé, proč bylo rozhodnuto zrovna tak, jak bylo. Tedy, že předmětná povolení byla zrušena z důvodu jejich rozporu s Obecně závaznou vyhláškou města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012 a nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, kterým bylo zrušeno Ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů. Výše uvedené rovněž platí o prvostupňovém rozhodnutí ze dne 11. 9. 2013, č. j. MF-61808/2013/34.

O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů se jedná v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Sem lze tedy zařadit námitku žalobce, dle které se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům žalobce v rozkladu, především se žádným způsobem nevyjádřil ke stížnosti k ESLP a to zejména k principu ochrany legitimního očekávání. K uvedené námitce soud konstatuje, že v rozkladu žalobce ze dne 11. 9. 2013 a jeho doplnění ze dne 25. 9. 2013 se o principu legitimního očekávání pojednává, avšak ohledně stížnosti k ESLP pouze uvádí, že se jejím prostřednictvím teprve bude bránit. Žalovaný se namítaným porušením principu legitimního očekávání vypořádal na str. 6 napadeného rozhodnutí, když mimo jiné přiléhavě uvedl závěry, k nimž dospěl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Rovněž se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal i s ostatními námitkami uplatněnými v rozkladu.

Vzhledem k výše uvedenému soud tedy nehledal, že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. První žalobní bod proto není důvodný.

Nesprávné právní posouzení

Konečně žalobce namítl absenci důvodů pro zahájení správního řízení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích a absenci důvodů pro zrušení Rozhodnutí o povolení dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

Dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, ve znění účinném do 31. 12. 2015, 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.

Soud považuje za vhodné předeslat, že otázkou možnosti ministerstva financí rozhodnutím ve správním řízení zrušit již udělená a dosud platná povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, se již podrobně zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, kde Ústavní soud dospěl k následujícím závěrům:

Otázkou regulace umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, uveřejněném pod č. N 110/61 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu a dále publikovaného i pod č. 202/2011 ve Sbírce zákonů). V něm dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě ustanovení § 10 písmeno d) obecního zřízení, respektive ustanovení § 50 odstavec 4 ve spojení s ustanovením § 2 písmeno e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, tedy že regulace videoloterijních terminálů do působností obcí nepochybně spadá.

Loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým kódom nejmenších českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní.

Ústavní soud proto uzavřel, že nelze připustit takový výklad právních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 10 písmeno d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli ustanovení § 10 písmeno a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.

V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model provozovatele

přístrojů nezavazuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně.

Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích ustanovení § 43 odstavec 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.

Soud proto neshledal důvodnou žalobní námitku, v níž žalobce namítal, absenci důvodů pro zahájení správního řízení.

Rovněž neshledal důvodnou námitku žalobce, dle které nebyly důvody pro zrušení Rozhodnutí o povolení, neboť povolení byla v rozporu s obecně závaznou vyhláškou města Frenštát pod Radhoštěm č. 2/2012.

Otázka legitimního očekávání

Žalobce sice výslovně nenamítl, že by napadené rozhodnutí bylo v rozporu s legitimním očekáváním a principem dobré víry, nicméně v žalobních námitkách uvedené principy často zmiňuje, a proto soud shledal vhodné se tímto dále zabývat. Zde lze rovněž odkázat na již ustálenou judikaturu Ústavního soudu, v níž Ústavní soud konstatoval, že právě s přihlédnutím ke znění ustanovení § 43 loterijního zákona nemohl být provozovatel sázkových her v dobré víře, protože zákon obsahoval úpravu, podle které zde vždy (a tedy i v době vydání povolení) byla otázka možné změny či odnětí povolení v případě, kdy dojde k okolnostem, které by znamenaly – stručně řečeno – že povolení vydáno být nemělo anebo že je v rozporu s právními předpisy.

Princip legitimního očekávání se ve formě základních zásad řízení promítá i oblasti správního práva, třebaže nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován. Lze jej však dovodit i ze základních zásad správního řízení (v současné době srov. např. § 2 odst. 3 správního řádu z r. 2004 o ochraně dobré víry) a vysoké soudy ostatně v tomto smyslu již stabilně judikují. Není podstatné, že princip ochrany legitimního očekávání, stejně jako množství dalších právních zásad, mnohdy plynoucích už z klasické jurisprudence římské, není součástí psaného práva. Ostatně již Ústavní soud v plenárním nálezu č. Pl. ÚS 33/97, publikovaném pod č. 30/1998 Sb., připomenul, že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech.

Ústavní soud v posledních letech také bez váhání přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu v mnoha případech. Tak např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, publikovaný pod č. 33/2004 ve Sbírce nálezů a rozhodnutí Ústavního soudu, na příkladu závazného příslibu převést náhradní pozemky vyložil, že v právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; stát se pak svého závazku nemůže zbavit, jestliže nastanou v

příslibu vymezené podmínky; jinak by si počínal protiprávně. V nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud připomenul, že k neoddelitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V nálezu č. 120/2004 ve svazku 34 Sb. ÚS shledal Ústavní soud v „povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci“ dokonce ústavní princip. Podobně srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 353/04, II. ÚS 37/04, Pl. ÚS 6/05, I. ÚS 437/03, Pl. ÚS 50/04 (který označil princip legitimního očekávání i za obecný princip komunitárního práva), stanovisko Pl. ÚS st. 21/05 a další.

Jedním z prvních nálezů, zabývajících se touto otázkou, byl nález č. 131/2003 Sb. ÚS, jímž Ústavní soud vyložil, že *„Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promyslet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“*

Jen pro úplnost Městský soud v Praze připomíná, že obdobným způsobem nahlíží na princip legitimního očekávání již po několik desítek let také Soudní dvůr ES, zejm. pro obor hospodářských aktivit. Tato judikatura a jí vyslovené právní názory jsou konstantní - srov. k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1957, *Dineke Algera a společníci proti Shromáždění ESUO* (spojené případy 7/56, 3/57-7/57, Rec. 1957, str. 81), z novější doby např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 3. 2005, *Španělsko proti Radě EU* (C-342/03, Sbírka rozhodnutí 2005, str. I-1975, bod 47), rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 2005, *Řecko proti Komisi ES* (C-86/03, Sbírka rozhodnutí 2005, bod 71.) a dále rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. 1. 2000, *Mehibas Dordtselaan BV proti Komisi ES* (T-290/97, Rec. 2000, str. II-15, bod 59).

Se žalobní námitkou zásahu do principu ochrany legitimního očekávání se podrobně vypořádal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015 – 68, proto městský soud pouze poznamenává, že pod bodem 41 citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že nemá prostor pro to, aby se od nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05 k přechodnému ustanovení odchýlil, protože žalobce ve své podstatě požaduje, aby městský soud aplikoval konkrétní právní předpis, který byl Ústavním soudem zrušen, tedy aby znovu posuzoval, zda skutečně protiústavní byl či nebyl, přestože se Ústavní soud v nálezu výslovně zabýval i otázkou existence legitimního očekávání provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů.

Z historického přehledu znění loterijního zákona je podle názoru městského soudu zcela zřejmé, že interaktivní videoloterijní terminály byly tímto zákonem upraveny způsobem, který byl (bez jakéhokoli rozumného důvodu) výjimečný a téměř nedotknutelný, ačkoliv nebyl žádný důvod pro to, aby zrovna tento druh her měl natolik výsadní postavení, aby obec v podstatě nemohla jakýmkoli způsobem regulovat a zasahovat do těchto terminálů, přestože v podstatě na jejím území mělo dojít k provozování takovýchto her (viz odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Podle uvedeného nálezu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně

závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu (například nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů, že správní praxe ministerstva spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.

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

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

Ačkoliv za jiných okolností by bylo možno ve prospěch žalobce argumentovat tím, že zákonodárce uvolnil dřívější restrikce, v daném případě nelze ani tento argument v jeho prospěch použít. Město Frenštát pod Radhoštěm v návaznosti na provedenou novelizaci využilo své samosprávné pravomoci a zakázalo či omezilo provoz těchto zařízení na celém území města. Tím se žalobcův zájem na dosažení zisku – který se již v době vydání

předmětných povolení nutně střetával s veřejným zájmem na ochraně zranitelných osob před nebezpečím tzv. patologického hráčství a jen v důsledku tehdejšího právního posouzení věci Ministerstvem financí nad ním (dočasně) převážil – dostal též do kolize s právem města na samosprávu. S ohledem na to, že žalobci nesvědčilo legitimní očekávání, muselo právo na samosprávu v daném případě převážet nad jeho právem podnikat.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný postupoval v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu, když podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil vydaná povolení, neboť je Ústavou zaručeným právem obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný tyto své závěry v napadených rozhodnutích dostatečně odůvodnil, když s odkazem na relevantní nálezy Ústavního soudu uvedl, že: *Ministerstvo financí aplikací ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích respektuje regulační záměr obce v oblasti loterií a jiných podobných her, který dalo jednoznačně najevo prostřednictvím předmětné vyhlášky... Zrušení bodu 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb., pak představuje okolnost dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jež je nutno vykládat tak, že došlo ke zrušení ochranné lhůty a obecně závazná vyhláška byla aplikovatelná ihned.*“

K těmto závěrům dospěl v napadených rozhodnutích také žalovaný, když s odkazem na nálezy Ústavního soudu konstatoval, že v případě provozovatelů videoloterijních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání, neboť si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných právních předpisů.

Závěr a náklady řízení

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu v rozsahu žalobních bodů a ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán při svém rozhodování neporušil zákonem stanovené povinnosti a nevydal nezákonné rozhodnutí. Z těchto důvodů proto soud podané žalobě nevyhověl a podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního jí zamítl tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 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.

V Praze dne 30. listopadu 2017

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
S. K.