



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Aleše Sabola a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha ve věci žalobkyně: **SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, IČ 62741560, zastoupená obecnou zmocněnkyní Mgr. T. S., bytem T. G. M. 587/11, K. V., adresa pro doručování: J. 142, K. V., proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 24.10.2014, č.j. MF-41440/2014/34-2901-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 :

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 24.10.2014, č.j. MF-41440/2014/34-2901-RK, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně podaný proti rozhodnutí Ministerstva financí ČR ze dne 2.4.2014, č.j. MF-71014/2013/34-2 (dále také jako správní orgán I. stupně), jímž byla zrušena rozhodnutí ministerstva financí o povolení provozování sázkových her. Důvodem zrušení loterijních povolení byl jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Karlovy Vary č. 6/2013 (dále také jen OZV).

Žalobkyně v žalobě namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75. Namítla, že se ministr v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům uvedeným v rozkladu, nevyjádřil se ke stížnosti žalobkyně podané k Evropskému soudu pro lidská práva, a to

zejména v otázce principu ochrany legitimního očekávání. Žalovaný se v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal ani s námitkou nezákonnosti, resp. nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zrušení povolení, a to konkrétně výroků IX., X., XVI., XXII., XXV., XXVI.

Žalobkyně poukázala na rozpor mezi závěrem žalovaného v napadeném rozhodnutí, že nelze hovořit o existenci legitimního očekávání u provozovatelů sázkových her, a jeho odlišným vyjádřením v příslušném řízení před Ústavním soudem (nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13), v němž žalovaný označil ochranu legitimního očekávání provozovatelů sázkových her za jeden z legitimních cílů existence přechodného ustanovení. Žalobkyně odmítla závěr žalovaného o bezpředmětnosti této argumentace, jeho zdůvodnění je nedostatečné a nepřesvědčivé.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívá i v tom, že jím ministr nezrušil nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V prvostupňovém rozhodnutí se správní orgán nevyjádřil k uvedenému rozporu v závěrech ohledně legitimního očekávání. Rozhodnutí je pak i nesrozumitelné, neboť důvodem pro zrušení loterijních povolení byl shledán jejich rozpor s loterijní vyhláškou, na jiném místě byl však takovým důvodem shledán rozpor s loterijním nálezem. Zároveň je nesrozumitelné tvrzení, že zrušením dotčených loterijních povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Vydáním nepřezkoumatelných rozhodnutí bylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Žalovaný věc posoudil v rozporu s právní úpravou platnou a účinnou v době vydání těchto rozhodnutí, pro zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona totiž nebyly dány důvody. Pokud žalovaný za důvody pro zrušení loterijních povolení označil jejich rozpor s loterijní vyhláškou a zrušení přechodného ustanovení loterijním nálezem, tyto důvody konkrétněji nespecifikoval a rovněž neuvedl, zda mezi těmito dvěma důvody existuje vztah či provázanost pro zahájení správního řízení. Oznámení o zahájení správního řízení nebylo řádné, nevyvolalo tak zamýšlené právní účinky v podobě řádně zahájeného správního řízení. V souvislosti s tím se žalobkyně vymezila proti nálezu pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13, který byl podle jejího názoru vydán v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, neboť porušil právo žalobkyně vlastnit, respektive pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě tím, že bez dalšího zrušil přechodné ustanovení, na základě kterého žalobkyně legitimně očekávala, že v rámci přechodného období bude nerušeně provozovat sázkové hry a užívat další majetek s tímto provozováním související. Zároveň daný nález zasahuje do majetku žalobkyně. Nález také zasahuje do práva na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, porušuje princip právního státu a je v rozporu s právem Evropské unie.

Žalobkyně rovněž namítla procesní pochybení správních orgánů spočívající v neumožnění vyjádřit se k podkladům prvostupňového rozhodnutí dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Odkázala v tomto ohledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, a uvedla, že žalovaný spojil možnost seznámit se s podklady rozhodnutí s oznámením o zahájení správního řízení s výzvou dotčené obce, aby mu poskytla relevantní informace pro správní řízení. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že by v oznámení o zahájení řízení uvedl, že podklady pro rozhodnutí ve věci samé jsou tvořeny loterijní vyhláškou a loterijním nálezem. Žalovaný přitom ke dni oznámení neshromáždil veškeré podklady pro rozhodnutí ve správním řízení, neboť teprve v tuto chvíli

vyzval obec, aby mu poskytla veškeré dokumenty a informace. Navíc nebylo možné vyloučit, aby podklady rozhodnutí byly i jiné podklady než loterijní vyhláška a loterijní nález. Nebylo tak zřejmé, k jakým podkladům měla žalobkyně možnost se vyjádřit. Ačkoli žalobkyně mohla nahlédnout do spisu, nebylo ze samotného nahlížení možné zjistit, zda tento spis v okamžiku nahlížení obsahuje všechny podklady či nikoli. Navíc opakované nahlížení do spisu je v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně nesouhlasí, že by byl postup žalovaného v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu. V porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalobkyně spatřuje i porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ani ministr pak nevyzval žalobkyni, aby se seznámila s podklady rozhodnutí.

Pro výše uvedené důvody navrhla žalobkyně zrušení obou rozhodnutí a přiznání jí náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. V otázce namítaného nesprávného právního posouzení žalovaný odkázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Tento nález je ve smyslu zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vykonatelný dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů a jako takový je závazný pro všechny orgány i osoby. Z obsahu tohoto nálezu pak žalovaný dovodil, že aplikace § 43 loterijního zákona není protiústavním postupem a porušením daného zákona. V rámci této aplikace dochází k poměrování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Žalovaný dodává, že provozovatelé si musí být vědomi existence daného ustanovení, tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoli loterijního povolení zbaveni, nastanou-li v průběhu jeho platnosti okolnosti vylučující provoz těchto zařízení.

Žalovaný se rovněž neztotožnil s argumentem žalobkyně týkajícím se nepřezkoumatelnosti oznámení o zahájení řízení pro nedostatek důvodů, neboť předmět řízení byl identifikován dostatečně určitě. Žalovaný v oznámení uvedl konkrétní technická zařízení, jejichž provozování byla v rozporu s loterijní vyhláškou. Přitom z této vyhlášky je patrné, že zakazuje provozovat technická zařízení definovaná v § 2 písm. e), i), l), m) a n) loterijního zákona a dle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Zároveň je v příloze č. 1 uvedené vyhlášky vymezeno území, na jehož území lze sázkové hry provozovat. Žalovaný pak doplnil argumentaci o popis účinků nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, kterým Ústavní soud zrušil bod 4. čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se měnil loterijní zákon. Tuto skutečnost považoval žalovaný za okolnost dle § 43 odst. 1 loterijního zákona. Žalovaný ve specifikaci důvodů zahájení řízení nepochybil, protože došlo k řádnému zahájení správního řízení.

Výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu byla žalobkyni a dotčenému orgánu zaslána současně s oznámením o zahájení řízení, přičemž tento postup je dle § 46 odst. 3 správního řádu v souladu se zákonem. Ve věci pak neprobíhalo rozsáhlé shromažďování důkazů, neboť žalovaný již v oznámení uvedl, že podklady rozhodnutí jsou tvořeny loterijní vyhláškou ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. K postavení dotčeného orgánu pak žalovaný odkazuje na § 136 odst. 3 a 4 správního řádu, kdy dotčený orgán se ve věci nevyjádřil. Jelikož nebyly doplněny žádné skutečnosti, nebyl dán žádný důvod k postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu, který již byl dříve v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu uplatněn. K namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít zejména s ohledem ke skutečnosti, že v rámci řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Podklady pro vydání rozhodnutí byly známy již v době zahájení řízení, a proto bylo pro žalobkyni od počátku předvídatelné, že zjišťování podkladů nebude zjevně potřebné.

Pokud by byl spis doplněn o nový podklad, žalovaný by žalobkyni opakovaně vyzval ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jak to činí v jiných řízeních. Pro výše uvedené žalovaný navrhl žalobu zamítnout v plném rozsahu.

Z obsahu správního spisu soud zjistil tyto pro řízení podstatné skutečnosti:

Obecně závazná vyhláška statutárního města Karlovy Vary č. 6/2013 stanovila místa a časy, ve kterých mohou být provozovány sázkové hry, loterie a jiné podobné hry. Tato vyhláška nabyla účinnosti 1.7.2013 a v příloze č. 1 stanovila seznam míst (adres s číslem popisným a číslem orientačním), na kterých lze provozovat sázkové hry, loterie a jiné podobné hry.

Ministerstvo financí zahájilo z moci úřední správní řízení podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen také loterijní zákon), a to ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území statutárního města Karlovy Vary ve vztahu k ve výroku uvedeným rozhodnutím, jimiž byla ve prospěch žalobkyně vydána povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona. V oznámení o zahájení řízení ze dne 2.7.2013 správní orgán I. stupně jako důvod zahájení řízení uvedl provozování technických zařízení provozovaných ve výroku uvedenými rozhodnutími v rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Karlovy Vary č. 6/2013. Správní orgán I. stupně dále konstatoval, že správní řízení bylo zahájeno s ohledem na fakt, že Ústavní soud v nálezu pléna Pl. ÚS 6/13 ze dne 2.4.2013 zrušil bod 4 čl. II zákona 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterijního zákona ve znění účinném před 1.1.2012.

Rozhodnutím ze dne 2.4.2014, č.j. MF-71014/2013/34-2 Ministerstvo financí podle § 45 odst. 1 loterijního zákona v souladu s ust. § 43 odst. 1 loterijního zákona zrušil rozhodnutí ve výroku uvedená, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému jednotlivě specifikovaného (názvem, modelem, či výrobním číslem) dle příslušného rozhodnutí na adrese v rozhodnutí uvedené. V odůvodnění odkázal na zjištění, že s účinností od 1.7.2013 přijalo statutární město Karlovy Vary obecně závaznou vyhlášku č. 6/2013, která stanovila místa a čas, ve kterém mohou být provozovány sázkové hry a loterie a jiné podobné hry, v příloze pak byl uveden seznam míst, na kterých lze sázkové hry provozovat. Z důvodu rozporu vydaných povolení s obecně závaznou vyhláškou byla uvedená povolení zrušena. K otázce legitimního očekávání provozovatele po vydání povolení správní orgán I. stupně uvedl, že o legitimním očekávání hovořit v konkrétním případě nelze, neboť provozovatelé si mohli, nebo měli být vědomi, že jejich činnost může být regulována či dotčena důsledkem přijatých legislativních změn, či podzákonných právních předpisů, anebo obecně závazných vyhlášek, v této souvislosti odkázal na vydaný nálezy Ústavního soudu ve věci sp.zn. Pl.ÚS 29/10 ze dne 14.6.2011.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně rozklad, v němž namítla nezákonnost a protiústavnost napadeného rozhodnutí, kdy byla porušena její ústavně a mezinárodně garantovaná práva, včetně jejího práva na podnikání ve smyslu čl. 26 LZPS, rovněž tak práva vlastnit, resp. pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 LZPS a práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 LZPS. Také byly porušeny ústavně zakotvené principy, konkrétně princip demokratického právního státu, právní jistoty a ochrany důvěry osob v právo a legitimního očekávání ve smyslu čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 LZPS a

princip uplatňování státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 LZPS. Věc byla nesprávně posouzena po právní stránce, když bylo zahájeno správní řízení, které vyústilo ve zrušení rozhodnutí o povolení, ačkoliv nebyly naplněny důvody dle § 43 odst. 1 loterijního zákona. Rovněž tak došlo k porušení § 36 odst. 2 správního řádu a základních zásad činnosti vymezující činnost správních orgánů, neboť orgán prvního stupně neposkytl možnost žalobkyni vyjádřit se ke všem podkladům, dle kterých bylo předmětné rozhodnutí vydáno. Žalobkyně rovněž namítla nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Podáním ze dne 15.7.2014 žalobkyně doplnila důvody podaného rozkladu a namítla že napadené rozhodnutí je v určitých částech nezákonné, případně nicotné, a to pokud jde o výroky IX., X., XVI., XXII., XXV., XXVI., jimiž správní orgán I. stupně zrušil rozhodnutí, která již byla zrušena již dříve vydanými rozhodnutími Ministerstva financí. Kopie těchto rozhodnutí k rozkladu přiložila.

Rozhodnutím ministra financí ze dne 24.10.2014, č.j. MF-41440/2014/34-2901-RK byl žalobkyní podaný rozklad proti rozhodnutí orgánu prvního stupně dle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu zamítnut a rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo potvrzeno. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že oznámením o zahájení řízení byl předmět řízení specifikován dostatečně určitě, orgán prvního stupně specifikoval technická zařízení, která jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, proto nedošlo k nesprávnému právnímu posouzení věci. Žalovaný odkázal na náleznost pléna Ústavního soudu, sp.zn. Pl. ÚS 6/13, kterým došlo ke zrušení bodu 4 čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn loterijní zákon a který deklaroval, že obce mají pravomoc regulovat umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů na svém území, což se vztahuje i na povolení vydaná dle § 2 písm. i), j) a dále dle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Tedy tím, že došlo ke zrušení tzv. ochranné doby pro povolení vydaná dle § 2 písm. i), j) a § 50 odst. 3 loterijního zákona, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se technická zařízení povolená dotčenými rozhodnutími dostala do rozporu s obecně závaznou vyhláškou, a proto ministerstvo muselo zahájit správní řízení a vydaná povolení zrušit. Správní orgán prvního stupně správní řízení řádně zahájil, přičemž toto řízení vyústilo ve vydání rozhodnutí o zrušení dotčených povolení. K nemožnosti vyjádření se k podkladům nezbytným pro vydání správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že ust. § 46 odst. 3 správního řádu upravuje možnost spojit oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem v řízení, tedy i s výzvou navrhovateli a dotčenému orgánu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. S ohledem na princip procesní ekonomie tak správní orgán prvního stupně přistoupil k této možnosti, přičemž v daném případě neprobíhalo rozsáhlé shromáždění důkazů, nýbrž podkladem pro vydání rozhodnutí byla předmětná obecně závazná vyhláška, rovněž tak náleznost pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2.4.2013, který byl navíc zveřejněn ve Sbírce zákonů a měl tak být žalobkyni znám. Procesní postup správního orgánu prvního stupně tak byl v souladu s právními předpisy. Nadto, v průběhu správního řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, které by zakládaly povinnost orgánu prvního stupně zaslat výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Navíc, do předmětného spisu vedeného orgánem prvního stupně měla žalobkyně možnost v průběhu správního řízení kdykoliv nahlédnout. Právo na spravedlivý proces žalobkyně, rovněž tak právo žalobkyně vyjádřit se k podkladům nebylo porušeno. Ani tvrzení žalobkyně, že zrušení přechodných ustanovení není důvodem, aby orgán prvního stupně postupoval dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, neboť takové zrušení je v rozporu s mezinárodněprávními závazky, kterými je Česká republika vázána. K námitce porušení principu dobré víry a ochrany práv z nich nabytých, odkázal žalovaný na odůvodnění legitimního očekávání v odůvodnění rozhodnutí orgánu prvního stupně s odkazem na závěr uvedený v nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. 29/10 ze dne 14.

června 2011. Provozovatelé si musí být vědomi, že povolení jím vydaná mohou být ze zákonných důvodů kdykoliv v průběhu odejmuta. K závěrům Ústavního soudu v nálezech zkonstatoval, že ministerstvo financí není jakkoliv oprávněno hodnotit či zasahovat do rozhodnutí tohoto soudu, nýbrž je povinno respektovat závěry v nálezech učiněné. Uvedl, že pokud by s ohledem na vydání obecně závazné vyhlášky nezrušil vydaná povolení, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

Nářízeného jednání se žalobkyně nezúčastnila, žalovaný setrval na zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal podle § 75 odst. 2 s.ř.s. napadané rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Žaloba není důvodná.

Podle § 43 odst. 1 loterijního zákona „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“.

Podle čl. 1 odst. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary č. 6/2013, je činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her povolených podle zákona č. 202/1990 Sb., loterijní zákon. Podle čl. 2 se z důvodu ochrany veřejného pořádku určuje, na kterých místech a v jakém čase mohou být sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovány. Podle čl. 4 nabyla vyhláška účinnosti dne 1.7.2013.

Námítku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost soud neshledal důvodnou. Soud v tomto ohledu odkazuje zejména na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž se podává, že nesrozumitelným je rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); jehož výrok je v rozporu s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS), jehož výrok nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán považuje námítky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).

Žalobou napadené rozhodnutí soud neshledal nepřezkoumatelným, rovněž z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pak zřejmé, z jakých skutkových okolností správní orgán vycházel a jak je právně posoudil. Žalovaný žalobou napadené rozhodnutí srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, odkázal na příslušné právní předpisy, výrok rozhodnutí je souladný s jeho odůvodněním. K tomu soud doplňuje, že v rozsudcích 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 je uveden závěr, 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. například rozsudky). Soud uzavírá, že žalovaný vyčerpávajícím způsobem odůvodnil své rozhodnutí a neshledal důvod, pro který by mělo být předmětné rozhodnutí zrušeno a vráceno zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný se v rozhodnutí srozumitelně vyjádřil k otázce legitimního očekávání žalobkyně, přitom v tomto ohledu přiléhavě odkázal na judikaturu Ústavního soudu. Ke konfliktu ústavně garantovaného práva obcí vydávat obecně závazné vyhlášky a provozování loterijní činnosti na základě povolení vydaným příslušným státním orgánem se vyjádřil Ústavní soud zejména v nálezu pléna ze dne 2. dubna 2013, sp.zn. Pl.ÚS 6/13. Podle nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 je pak i rozhodování obcí o tom, zda a kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních videoloterijních terminálů), otázkou místního pořádku a jako takové spadá do samostatné působnosti obcí, protože regulace těchto záležitostí je obcím ústavně garantována. V návaznosti na uvedené, Ústavní soud posléze konstatoval [nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.)], že je v kontextu právní úpravy regulace hazardu povinností Ministerstva financí zajistit respekt k ústavně zaručenému právu na samosprávu. Zjevně v této souvislosti bylo žalovaným konstatováno, že zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu, tento závěr žalovaného je v kontextu odůvodnění rozhodnutí zcela srozumitelný.

K námitce žalobkyně týkající se rozporu mezi postojem žalovaného k legitimnímu očekávání žalobkyně v předmětném řízení a postojem žalovaného v příslušném řízení před Ústavním soudem, pak tato skutečnost nemá pro věc samotnou žádný význam. Stanovisko žalované v řízení před Ústavním soudem bylo v řízení o ústavní stížnosti nepochybně posouzeno, pro posouzení věci je však relevantní (a závazný) nález pléna Ústavního soudu, nikoliv stanoviska účastníků řízení o ústavní stížnosti. Žalovaný, ať už bylo jeho stanovisko v řízení před Ústavním soudem jakékoliv, byl povinen respektovat a aplikovat závěry nálezu pléna Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Z tohoto důvodu pak bylo zcela bezpředmětné, aby se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal se stanoviskem, které zastával v řízení před Ústavním soudem.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí soud neshledal ani v žalobkyní namítané nejasnosti důvodu, pro který byla loterijní povolení zrušena. Z rozhodnutí (správního orgánu I. stupně i žalovaného) je zřejmé, že důvodem zrušení rozhodnutí, jimiž byla vydána povolení k provozování loterií, je jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou, přitom (jak je uvedeno výše) bylo důvodně odkázáno na nález pléna Ústavního soudu. Závěry žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí soud neshledal nesrozumitelnými, soud proto neshledal důvodnou ani námitku porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Nedůvodnou pak soud shledal námitku, že se žalovaný nevyjádřil k podané stížnosti žalobkyně k Evropskému soudu pro lidská práva (také jako ESLP). Žalobkyně v podaném rozkladu uvedla, že podala stížnost k ESLP, tato skutečnost však byla pro posouzení věci žalovaným nepodstatná. Žalovaný byl při svém rozhodnutí vázán právními předpisy a závaznou judikaturou Ústavního soudu. Odkaz na podanou stížnost k ESLP, která nemá procesní vztah k rozhodnutí správního orgánu I. stupně má význam informativní, stížnost samotná pak není kvalifikovaným právním aktem, jímž by se měl správní orgán v odůvodnění rozhodnutí zabývat.

Namítla-li žalobkyně v rozkladu nezákonnost (nicotnost) rozhodnutí správního orgánu I. prvního stupně ve výrocích IX., X., XVI., XXII., XXV., XXVI, žalovaný se s touto námitkou nevypořádal, avšak s ohledem na obsah námítky, který nesměřoval přímo do podstaty věci, soud rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným neshledal. Ze správního spisu se podává, že žalobkyně v doplnění rozkladu uvedla, že povolení obsažené ve výroku IX., bylo zrušeno rozhodnutím ministerstva ze dne 14.11.2012, č.j. MF-110894/2012/34, kterým bylo zrušeno vydané povolení č.j. 34/47258/2009, povolení obsažené ve výroku ve výroku X., bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 14.11.2012, č.j. MF-110894/2012/34, kterým bylo zrušeno povolení vydané pod č.j.34/47258/2009, povolení obsažené ve výroku XVI., bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 14.11.2012, č.j. MF-110894/2012/34, kterým bylo zrušeno vydané povolení pod č.j. 34/43934/2009, povolení obsažené ve výroku XXII., bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 25.5.2010, č.j.34/42863/2010, kterým bylo zrušeno povolení č.j. 34/35757/2009, povolení obsažené ve výroku XXV., bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 12.10.2012, č.j. MF-95195/2012/34, kterým bylo zrušeno povolení ze dne 34/65801/2009, povolení obsažené ve výroku XXVI., bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 16.4.2014, č.j. MF-35122/2014/34-2, kterým bylo zrušeno vydané povolení pod č.j. 34/45249/1/2009. Jakkoliv žalovaný na tuto námitku výslovně nereagoval, je třeba mít na zřeteli, že fakticky jde o sdělení zjevné nesprávnosti, námitka se nedotýká podstaty věci a její nevypořádání nečiní postavení žalobkyně nejistým. Již dříve vydaná rozhodnutí o zrušení povolení vyvolala u žalobkyně účinky pozbytí oprávnění nadále vyvíjet v konkrétních případech loterijní činnost, opětovné zrušení shodných rozhodnutí je tak zřejmou nesprávností, která se navíc ve sféře žalobkyně neprojevila. Z tohoto důvodu soud neshledal ani důvod vyslovit nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí, když taková deklarace by se ve sféře žalobkyně nijak neprojevila. V kontextu celé posuzované věci dospěl soud k závěru, že vada nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nenastal pak ani důvod pro vyslovení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí, pokud žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu potvrdil.

Pro úplnost soud uvádí, že žalovaný při jednání předložil usnesení ze dne 21.3.2014, č.j. MF 71014/2013/34-1, o zastavení správních řízení ve vztahu k opakovaně zrušeným rozhodnutím o povolení k provozování loterie. Z obsahu usnesení vyplývá, že tímto usnesením bylo zastaveno správní řízení ve vztahu k výrokům IX. a X. rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Důvodná není ani námitka vadného zahájení správního řízení, kdy měl podle žalobkyně správní orgán I. stupně uvést dva neslučitelné důvody pro zahájení správního řízení (rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a pro zrušení přechodného ustanovení loterijním nálezem), aniž by tato tvrzení blíže specifikoval či popsal vztah mezi těmito důvody. Správní řízení bylo zahájeno v souladu s ust. § 46 odst. 1 správního řádu. Z odůvodnění je patrné, že důvodem zahájení je skutečnost, že vydaná povolení jsou v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Pokud je v oznámení o zahájení řízení dále uvedeno, že Ministerstvo financí zahájilo správní řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona s ohledem na skutečnost, že Ústavní

soud ve svém nálezu P. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 zrušil bod 4. Čl. II zákona č. 300/2011 Sb., na jehož základě se zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012, pak takový odkaz zcela transparentně zobrazuje úvahy správního orgánu I. stupně, které jej vedly k zahájení správního řízení. Správní řízení bylo zjevně zahájeno s ohledem na vydanou vyhlášku statutárního města, přitom bylo zároveň nutné v rovině právní zohlednit judikaturu Ústavního soudu. Rozpor mezi danými argumenty soud neshledal, vymezení skutku, pro který bylo řízení zahájeno, je konkrétní.

Nedůvodná je námitka žalobkyně, že jí nebylo umožněno seznámit se se všemi podklady před vydáním rozhodnutí ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu se podává, že v oznámení o zahájení řízení ze dne 2.7.2013 správní orgán I. stupně žalobkyni sdělil důvod zahájení řízení, rovněž tak v souladu s ust. § 46 odst. správního řádu toto oznámení spojil s dalším úkonem, konkrétně dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu žalobkyni vyzval k učinění návrhů ve věci, k vyjádření se ve věci nebo jiných návrhů či úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí. Rovněž tak žalobkyni vyzval dle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení. Z oznámení o zahájení řízení je zřejmé, že zásadními podklady je obecně závazná vyhláška statutárního města, resp. nález pléna Ústavního soudu. Žádné jiné podklady rozhodné pro vydání rozhodnutí správní orgán I. stupně následně neshromáždil, ani v rozhodnutí z nich nevycházel. Z uvedených podkladů pak vycházelo i rozhodnutí žalovaného. Žalobkyně tedy není v situaci, kdy by pro ni byla vydaná rozhodnutí ve vztahu k avizovaným podkladům překvapivá. Ke spojení oznámení o zahájení řízení s kombinovanou výzvou soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2010, č.j.8 Afs 21/2009, v němž soud dovedl, že spojení oznámení o zahájení řízení s kombinovanou výzvou dle § 36 odst. 1 a 3 je poměrně běžným postupem, který zajišťuje ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 správního řádu hospodárnost řízení. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu zakládá správnímu orgánu povinnost, aby upozornil účastníky řízení na svůj záměr vydat rozhodnutí ve věci na základě shromážděného podkladového materiálu a poskytl jim možnost se k podkladům vyjádřit či činit návrhy na doplnění. Z daného ustanovení však nevyplývá povinnost, aby správní orgán ve výzvě k seznámení s podklady rozhodnutí musel jmenovat všechny shromážděné podklady, ačkoli se to může v některých případech jevit jako praktické. Pro správnost přezkoumávaného správního řízení proto není nikterak relevantní, zda žalovaný ve výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu jmenoval podklady pro vydání rozhodnutí či ne. Pokud dále žalovaný vyzval žalobkyni k seznámení s podklady rozhodnutí a zároveň dotčené statutární město 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 žalobkyni i dotčenému městu poskytnout ještě možnost podklady doplnit.

Pokud se žalobkyně vymezila vůči nálezu pléna Ústavního soudu, soud její argumentaci neshledal případnou. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Žalovaný byl povinen výklad právního předpisu provedený Ústavním soudem respektovat, nelze tedy v tomto ohledu postupu žalovaného ničeho vytýkat. Zdejšímu soudu vzhledem ke specifickému postavení Ústavního soudu i k čl. 89 odst. 2 Ústavy nepřisluší hodnotit správnost závěrů Ústavního soudu či se od nich odchýlit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68). Soud pak při přezkumu žalovaného rozhodnutí naprosto respektoval ústavně právní výklad Ústavního soudu, přitom neshledal skutkové rozdíly, které by vedly k závěru, že Ústavním soudem v nálezu vyslovené principy by neměly být aplikovány v souzené věci.

Soud ve vztahu problematice řešené nálezem pléna Ústavního soudu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, v němž soud vyslovil závěr, že povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané dle § 50 odst. 3 loterijního zákona 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 povolen provoz hracího přístroje, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje. Zde soud konstatuje, jakkoliv vyhlášku statutárního města žalobkyně v žalobě nenapadla, že vyhláška statutárního města Karlovy Vary vymezila nepřímý prostor, v němž není provozování loterií a podobných her povoleno, přitom se z ní nepodává, že by byla zaměřena konkrétně vůči žalobkyni s cílem ji diskriminovat.

Zejména ve vztahu k nálezu pléna Ústavního soudu pak žalobkyně odkázala na stížnost podanou k Evropskému soudu pro lidská práva a učinila ji součástí žaloby. Soud k dané stížnosti nepřihlédl, neboť s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné podle konstantní judikatury správních soudů přijmout praxi, aby žalobce předmět soudního přezkumu vymezil nekonkrétními odkazy mimo samotnou žalobu [srov. § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. Právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud je v žalobě odkazováno na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, resp. jiná podání a přípisy, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz (jak činí žalobkyně), nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Není přitom úlohou soudu, aby v odkazované stížnosti, která se navíc v konkrétnostech skutkově neváže na žalobou napadené rozhodnutí, vyhledával skutečnosti, které je možné vztáhnout k žalovanému rozhodnutí (k uvedenému viz také judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 21. 9. 2006, č. j. 8 As 15/2005-70; ze dne 24. 7. 2007, č. j. 2 Afs 194/2006-52; ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 Afs 103/2007-45; ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008-93; ze dne 25. 6. 2010, č. j. 5 Afs 91/2009-123; ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 65/2009-111; ze dne 30. 11. 2011, č. j. 5 As 5/2011-68; ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36).

Na základě výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak v řízení mu žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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 24. října 2017

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. L.