



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobce: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava, IČ: 258 99 651, zastoupen JUDr. Stanislavem Dvořákem, advokátem, se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8 proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č.j. MF-54120/2013/34-RK,

t a k t o:

- I.** Žaloba **s e 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 se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č.j. MF-54120/2013/34-RK (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 25. 3. 2013, č.j. MF-81947/2012/34 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobci zrušena povolení k provozování loterie a jiné podobné hry specifikovaná ve výrocích I. až VIII. na adrese V. 841/39, B.

Žalobce v podané žalobě namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Namítl, že žalovaný aplikoval ustanovení § 17 odst. 11 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), v rozporu se zákonem.

Uvedl, že herní zařízení, kterých se povolení týkala, nebyla provozována v sousedství budov uvedených v tomto ustanovení. Sousedství se dle názoru žalobce vztahovalo pouze na budovy, v nichž vykonávají činnost státní a církevní instituce, nikoli na základní uměleckou školu.

Dále uvedl, že toto ustanovení zákona o loteriích se nevztahuje na interaktivní videoloterní terminály a na lokální loterní systémy, které jsou předmětem daných povolení. Zákon v ustanovení § 17 odst. 11 jasně stanovil, že úprava tzv. chráněných budov se vztahuje výlučně na provozování výherních hracích přístrojů a nikoliv na interaktivní videoloterní terminály a lokální loterní systémy. Aplikace tohoto ustanovení přes institut veřejného pořádku podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o loteriích je tak dle názoru žalobce porušením zákonnosti.

Závěrem této námitky žalobce uvedl, že ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích bylo zrušeno před zahájením předmětného správního řízení a nemohlo tak v něm působit žádné právní následky, protože zákonem č. 300/2011 Sb. bylo toto ustanovení s účinností od 1. 1. 2012 zrušeno. Bylo by absurdní, pokud by bylo Ministerstvo oprávněno zrušit povolení z důvodu rozporu s touto právní normou, která již byla zrušena, dokonce již v době před zahájením správního řízení.

V daném případě tak dle názoru žalobce nebylo možné ve správním řízení posuzovat jednání žalobce jako rozpor s právní normou, která již byla zrušena a v době rozhodnutí neexistovala a nelze rovněž z neexistující zrušené normy dovozovat právní následky. Ministerstvo tak nepostupovalo v souladu s právem, když povolení zrušilo na základě ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, které již není součástí právního řádu.

Žalobce dále namítal, že v čestném prohlášení ze dne 9. 11. 2010 neposkytl klamné informace, a proto bylo zrušení povolení i z tohoto důvodu v rozporu se zákonem.

Dle názoru žalobce bylo jeho tvrzení v čestném prohlášení zcela v souladu se skutečností a odkázal v té souvislosti na své předcházející námitky. Jednal tak v dobré víře a v souladu se zněním zákona o loteriích a judikaturou.

Žalobce rovněž namítl, že žalovaný postupoval při aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích v rozporu se zákonem, když skutečnost, že jsou herní zařízení provozována ve stejné ulici ve vzdálenosti cca 40 metrů od základní umělecké školy, nelze považovat za skutečnost dodatečně vyšlou najevo, jelikož základní umělecká škola se na dané adrese nachází již od roku 1920. Žalovaný musel o existenci základní umělecké školy při vydávání povolení sám vědět. Tím, že žalovaný povolení v roce 2009 vydal, potvrdil v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 50 odst. 3 zákona o loteriích, že povolení neodporují žádnému právnímu předpisu.

Žalobce rovněž namítl, že i pokud by žalovaný povolení zrušil na základě jejich tvrzeného rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brno č. 18/2011, postupoval by nezákonně.

Pro tento tvrzený rozpor nemohla být dle názoru žalobce povolení zrušena, neboť v době vydání rozhodnutí o zrušení bylo platné a účinné přechodné ustanovení článku II. bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., ve spojení s článkem II.

bodem 1 tamtéž. Toto přechodné ustanovení stanovilo ochrannou dobu, která znamenala, že pro rozpor s obecně závaznými vyhláškami nemohou být povolení zrušena až do 31. 12. 2014.

Zároveň žalobce zdůraznil, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí byla tato obecně závazná vyhláška již zrušena.

Dále namítl, že žalovaný rozhodl v rozporu se zásadou ochrany dobré víry, právní jistoty a legitimního očekávání. Žalobce nabytí povolení v dobré víře na základě správního rozhodnutí a předmětné rozhodnutí je vůči žalobci vynutitelné. Žalobce dále odkázal na ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a předesílal, že pravomocné rozhodnutí je nutné uplatňovat vůči všem správním orgánům včetně žalovaného, který ho vydal. Pokud by byla připuštěna možnost, že žalovaný mohl postupovat podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích a povolení zrušit, měl povinnost rovněž zhodnotit, jaká újma krácením doby jeho platnosti vznikne žalobci, jenž nabytí práva z tohoto rozhodnutí plynoucí v dobré víře. Újmu žalobce představují investice na zajištění provozu daných her, včetně příslušných herních zařízení, jakož i veškerý ušlý zisk za dobu, na kterou byla povolení vydána.

V poslední námitce žalobce uvedl, že ministr financí postupoval v rozporu s právem žalobce na spravedlivý proces a napadené rozhodnutí řádně neodůvodnil, a proto je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné. Ministr financí pouze zrekapituloval průběh řízení, aniž by ho jakkoliv doplnil svými právními názory, ztotožnil se se závěrem Ministerstva financí a vyjádřil se pouze ke dvěma argumentům žalobce.

Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil jednak žalobou napadené rozhodnutí, jednak rozhodnutí prvostupňové.

Žalovaný správní orgán v písemném vyjádření k podané žalobě k argumentu, že herní zařízení nebyla provozována v sousedství budov specifikovaných v ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve znění do 31. 12. 2011, uvedl, že výklad žalobce, že se tento zákaz vztahuje pouze na budovy, kde je vykonávána činnost státních orgánů a činnost církví, ale v případě škol tento zákaz neplatí, je zcela účelový a postrádá logiku. Toto ustanovení zákona o loteriích upravovalo zákaz provozování výherních hracích přístrojů ve vyjmenovaných tzv. chráněných budovách a rovněž upravovalo jednotně zákaz provozování výherních hracích přístrojů v sousedství všech těchto tzv. chráněných budov. Navíc právě školské zařízení musí logicky požívat nejvyšší ochrany s ohledem na důležitý veřejný zájem, jímž je ochrana mladistvých před škodlivými účinky loterií a jiných podobných her na jejich psychický vývoj.

Dále uvedl, že Ministerstvo financí v rámci povolovací praxe uplatňovalo ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích také v případech povolování interaktivních videoloterních terminálů a dalších technických herních zařízení, a to zprostředkovaně přes institut veřejného pořádku podle ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona. Opora tohoto postupu vychází ze soudní judikatury, na jejímž základě byl řešen mimo jiné vztah posuzování výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterních terminálů a zejména ve vztahu k minulosti vydaným povolením k provozování interaktivních videoloterních terminálů byla přirčena priorita zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před legitimním očekáváním provozovatelů a priorita ochrany mladistvých.

Dále uvedl, že ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích bylo sice zrušeno zákonem č. 300/2011 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2012, avšak jeden z důvodů zrušení tohoto

ustanovení je spatřován v duplicitní úpravě tohoto ustanovení s ustanovením § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na jehož základě mohou obce přistoupit k regulaci místa a času provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Stále je tak zachována možnost regulovat místně provozování loterií a jiných podobných her v blízkosti tzv. chráněných budov prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Zákonodárce však shledal za důležité stanovit zákaz provozování přímo v tzv. chráněných budovách a ten vtělil do ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

K argumentu ohledně poskytnutí klamných údajů žalovaný podotkl, že s ohledem na shora uvedené je zřejmé, že čestné prohlášení týkající se adresy V. 841/39, B., ve kterém žalobce uvedl, že se na ni ve věci nevztahuje ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, je klamné, a tudíž je v této části správního řízení dán postup dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Čestné prohlášení, jež tvoří jeden z podkladů pro vydání povolení k provozování předmětné loterie nebo jiné podobné hry se dodatečně ukázalo jako klamné.

K aplikaci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích žalovaný konstatoval, že se nejedná o protiústavní postup a porušení zákona o loteriích. V rámci aplikace tohoto ustanovení dochází k poměřování jednotlivých zájmů, principů, práv a povinností. Provozovatelé loterií si musí být existence tohoto ustanovení vědomi a tzn. i vědomi skutečnosti, že mohou v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, být tohoto povolení zbaveni.

K argumentu žalobce týkajícího se rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce, žalovaný poukázal na to, že důvodem zrušení předmětných povolení nebyla aplikace obecně závazné vyhlášky. Pro úplnost však žalovaný uvedl, že provozování loterií a jiných podobných her bylo v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, neboť dotčená rozhodnutí povolovala provozování v městské části B. – S., kde je stanoven zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území této městské části. Tato vyhláška byla s účinností od 12. 2. 2014 nahrazena obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Brna č. 1/2014, která rovněž zakazuje provozování loterií a jiných podobných her na celém území městské části B. – S., kam spadá i předmětná adresa.

Dále žalovaný uvedl, že hledisko, zda o existenci tzv. chráněné budovy věděl či nikoliv, není relevantní a nemění nic na skutečnosti, že již v době svého vydání bylo předmětné povolení vydáno v rozporu s právními předpisy a právě pro takové případy je žalovaný povinen postupovat podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

Při ústním jednání konaném před soudem dne 2. 3. 2017 zástupkyně žalovaného odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě a požadovala zamítnutí žaloby.

Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:

Oznámením o zahájení řízení ze dne 6. 8. 2012 zahájilo Ministerstvo financí podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích správní řízení ve věci zrušení provozování loterie a jiné podobné hry na adrese V. 841/39, B., konkrétně ve věci celkem osmi rozhodnutí ministerstva v částech, týkajících se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Jako důvod zahájení tohoto řízení byla v oznámení uvedena ochrana veřejného zájmu při provozování loterie a jiné podobné hry.

Řízení bylo zahájeno na základě podnětu Statutárního města Brno ze dne 21. 6. 2012. Ministerstvo financí se na základě podnětu města Brno obrátilo na příslušný orgán státního dozoru, tj. Finanční úřad Brno 1, z jehož šetření vyplynulo, že jsou loterie a jiné podobné hry na adrese V. 841/39 provozovány ve vzdálenosti čtyřiceti metrů od Základní umělecké školy se sídlem B., V. 41, která se na uvedené adrese nachází již od roku 1920.

Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2013 žalovaný zrušil rozhodnutí o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry udělená žalobci v letech 2009 a 2010 s odkazem na nastalé a dodatečně najevo vyšlé okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, kterým napadl rozhodnutí v celém rozsahu a požadoval jeho zrušení. V rozkladu žalobce uvedl obdobné argumenty a námitky jako v podané žalobě.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 5. 2014 ministr vnitra rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr financí zopakoval průběh správního řízení a uvedl, že Ministerstvo financí na většinu argumentů žalobce vyčerpávajícím způsobem reagovalo již v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, na které ministr financí odkázal.

Ministr financí se v odůvodnění dále vypořádal s námitkami, žalobce ohledně skutečnosti, že nemělo být aplikováno ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, neboť bylo toto ustanovení k 1. 1. 2012 zrušeno a dále že herní zařízení nebyla provozována v sousedství chráněných budov uvedených v tomto ustanovení. Ministr financí svojí argumentaci zcela zopakoval ve svém vyjádření k podané žalobě, a proto na ni soud z důvodu procesní ekonomie plně odkazuje.

Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.

V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle ustanovení § 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.

Podle ustanovení § 17 odst. 11 téhož zákona, ve znění do 31. 12. 2011, nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.

Podle ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona se povolení vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.

Soud úvodem nejprve konstatuje, že ke svým závěrům dospěl na základě judikatury správních soudů, zejména okazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6As 285/2014-32, a na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2014, č.j. 11Af 38/2013-53, a ze dne 27. 4. 2016, č.j. 3Af 41/2013-77, které se zabývaly obdobnou situací a prakticky se vypořádaly již se všemi námitkami, které žalobce vnesl v podané žalobě.

K aplikaci ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích soud uvádí, že toto ustanovení se podle výkladu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10, *Chrastava*) přímo vztahovalo pouze na výherní hrací přístroje v užším smyslu (kompaktní, funkčně nedělitelná zařízení). Ministerstvo financí však bylo povinno podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích přiměřeně aplikovat toto ustanovení i při povolování jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů jakožto koncových zařízení (hracích míst) centrálního loterního systému. Slovo „přiměřeně“ bylo přitom, vzhledem k podobné povaze kompaktních výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterních terminálů z hlediska jejich dopadů na hráče i na celou společnost, nutno chápat v tom smyslu, že Ministerstvo financí mělo při povolování centrálního loterního systému a jeho jednotlivých hracích míst aplikovat veškerá ustanovení druhé části zákona o loteriích, u nichž to jejich povaha nevyklučuje (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. listopadu 2011 sp. zn. 2601/2010/VOP/BK, www.ochrance.cz). Jak vysvětluje veřejný ochránce práv: „*Není sporu o technické odlišnosti některých herních zařízení (zejména interaktivních videoloterních terminálů) od klasických výherních hracích přístrojů. Prostřednictvím všech těchto zařízení se však realizuje z pohledu hráče totožná hra skrze přístroj přímo ovládaný hráčem umožňující mu okamžitou výhru.*“ (srov. vyrozumění veřejného ochránce práv vládě České republiky ve věci postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. „jiných technických herních zařízení“ ze dne 1. března 2012 sp. zn. 2/2012/SZD/BK, www.ochrance.cz).

Lze tedy dle názoru soudu učinit dílčí závěr, že Ministerstvo financí již při vydávání nyní zrušených povolení porušilo zákon tím, že nezohlednilo blízkost základní umělecké školy na základě přiměřené aplikace tehdy účinného ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, ve spojení s ustanovením § 50 odst. 3 téhož zákona.

K otázce, zda bylo možné napravit rozpor vydaného povolení se zákonem prostřednictvím ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, které ministerstvo použilo, soud uvádí, že toto ustanovení v sobě kombinuje několik důvodů pro zrušení již vydaného rozhodnutí. Jde v první řadě o výhradu budoucí změny okolností [tzv. klauzule *rebus sic stantibus*, srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo (obecná část). 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 222-223]. Nelze tudíž pochybovat o tom, že pokud by např. byla základní umělecká škola zřízena dodatečně po vydání povolení k provozování hazardní hry v téže budově, bylo by namísto povolení zrušit s odvoláním na to, že došlo ke změně okolností. V daném případě se jedná o ochranu před klamavým jednáním žadatele. Uvede-li tedy žadatel nepravdivou informaci a na jejím základě povolení získá, pak kdykoliv za trvání povolení vyjde tento fakt najevo, může tato skutečnost vést ke zrušení povolení. Konečně dává citované ustanovení též možnost zrušit vydané povolení na základě okolností, jež dodatečně

vyjdou najevo, aniž by přitom důvodem jejich pozdního zjištění bylo klamavé jednání žadatele.

Zdejší soud, stejně jako Nejvyšší správní soud má za to, že znění ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích nasvědčuje jeho rozšiřujícímu výkladu. Znamená to, že ustanovení § 43 zákona o loteriích je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí. Takto širokému chápání pojmu „okolnosti“ použitého v ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích nasvědčuje i judikatura Ústavního soudu. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12 hovoří Ústavní soud o tom, že Ministerstvo financí je povinno zahájit řízení podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Existence obecně závazné vyhlášky, ať již dříve či následně vydané, představuje okolnost rázu spíše právního, než skutkového. I Ústavní soud tedy chápe pravomoc Ministerstva financí vyplývající z ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

Proto lze ve shodě s veřejným chráncem práv konstatovat, že *„lze-li ... povolení zrušit i pro případ pozdějšího vzniku překážek provozování VHP a jiných technických herních zařízení (§ 43 odst. 1 loterijního zákona), tím spíše je třeba zrušit povolení, které nemělo být vydáno z důvodu překážek existujících již v okamžiku vydání povolení“* (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. listopadu 2011 sp. zn. 2601/2010/VOP/BK, www.ochrance.cz).

Existenci ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích a jeho širokého výkladu lze ospravedlnit též nutností zajistit účinnou ochranu společnosti před důsledky, které s sebou nese hraní na výherních hracích přístrojích a podobných herních zařízeních, lákajících na snadnou, dostupnou a okamžitou výhru. Jak uvedl sám Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 56/10 (bod 37), *„loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.“* Hazardní hry tohoto typu lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku. Ani tuto ochrannou úlohu „společenské pojistky“ tak nelze ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích upírat. Lze doplnit, že zákon o loteriích obsahuje též ustanovení § 43 odst. 5 písm. b), které stanoví: *„Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem.“*

Žalobci je třeba dát za pravdu v tom, že nelze zrušit vydané povolení jen pro rozpor s ustanovením, které mezitím pozbylo platnosti. Nelze tak přehlédnout fakt, že uplynutím dne

31. prosince 2011 ze zákona o loteriích zmizel § 17 odst. 11 a nahradil jej § 50 odst. 5, který zní: „*Provozování loterií a jiných podobných her podle tohoto zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle § 6 odst. 1 písm. a) povoleno ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností.*“ O sousedství se nyní již v zákoně o loteriích nehovoří, ale z důvodové zprávy k provedené novelizaci vyplývá, že otázka sousedství by měla být do budoucna řešena každou obcí individuálně v její obecně závazné vyhlášce. Speciální zmocnění k vydání takové vyhlášky zakotvuje § 50 odst. 4 zákona o loteriích, jenž zní: „*Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných herna celém území obce.*“ Zákonodárce se tudíž zřekl celostátní zákonné regulace provozování hazardních her v blízkosti škol, nemocnic atd., neboť ji zřejmě nepovažoval za nezbytnou či za efektivní.

V daném případě však, dne 31. prosince 2011, tj. ještě předtím, než došlo k vypuštění ustanovení § 17 odst. 11 ze zákona o loteriích, nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her, přičemž její příloha stanoví, že na celém území městské části B.-s. je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry. Sem spadá i ulice V., kde se nachází (v sousedství základní umělecké školy) žalobcem provozované automaty. Obec tedy kontinuálně zaplnila místo, jež jí zákonodárce uvolnil, svou vlastní samosprávnou regulací, a hájí tak tentýž veřejný zájem, jen z místní úrovně. Dokud zákonodárce chránil okolí školských zařízení a podobných budov prostřednictvím ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, nemusela obec potřebu místní regulace pocítovat, zrušením citovaného ustanovení se však situace změnila. Protiprávnost vydaných povolení žalobci tak trvala bez přerušení až do jejich zrušení; v průběhu času se změnil toliko důvod této protiprávnosti, či – jinak nahlíženo – zrušením ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích odpadl jen jeden z nich. V souladu s judikaturou Ústavního soudu by tak vydání obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 18/2011 (a její následovnice z roku 2014) bylo v daném případě samo o sobě důvodem pro zrušení vydaných povolení k provozování veškerých interaktivních videoloterních terminálů na území městské části Brno-sever.

Dle názoru soudu tak ob stojí konstrukce žalovaného, který se sice původně (v prvostupňovém rozhodnutí) opřel jen o skutečnost, že vydaná povolení byla od počátku nezákonná vzhledem k opomenutému zákonnému ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích o sousedství školského zařízení, nicméně v rozhodnutí o rozkladu doplnil původní argumentaci poukazem na rozpor s obecně závaznou vyhláškou, která přebrala úlohu dřívějšího zákonného zákazu (a rozšířila jej při té příležitosti na území celé městské části B.-s.). Tato skutečnost je patrná z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ze str. 7, kde je výslovně uvedeno, že „*provozování loterií a jiných podobných her je v rozporu s OZV č. 18/2011, neboť dotčená rozhodnutí povolují provozování v městské části B. – S., kde je stanoven zákaz provozování loterií a jiných podobných her na celém území této městské části. Z tohoto pohledu je tedy možné vykládat místní regulaci i ve vztahu k provozování v blízkosti tzv. chráněných objektů. Výslovné určení zákazu takového provozování by bylo nadbytečné a je subsumováno pod celoplošný zákaz v dané městské části.*“

Nelze ovšem pominout skutečnost, že ke zrušení povolení došlo především z důvodu uvedení klamných údajů v čestném prohlášení žalobce. Soud tak nemohl přisvědčit výkladu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, který zaujal žalobce. Soud nejprve připomíná, že „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“ (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>). Soud si je vědom skutečnosti, že právní pojmy se v mnohých případech svým obsahem odlišují od pojmů obecného jazyka. V posuzovaném případě ale zákon nezavádí žádnou legislativní zkratku k pojmu „budovy“, který by omezoval rozsah aplikace tohoto ustanovení. Přitom je nepochybné, že všechny instituce v ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích jsou zároveň i budovami. Rovněž je možné poukázat i na systematiku tohoto ustanovení, který jmenované instituce nikterak nečlení. Pokud by tedy zákonodárce chtěl vytvořit různé režimy ochrany institucí, zvolil by jistě legislativně-technické členění odstavce na další části, ze kterého by byla existence odlišných kategorií budov zřejmá, což ale neučinil. Nakonec soud uvádí, že smyslem tohoto ustanovení bylo omezit hazard ve formě hracích přístrojů jako sociálně rizikového jevu na vybraných místech a v jejich okolí, čemuž žalobcův výklad účelově odporuje.

Z toho důvodu soud, stejně jako žalovaný, dospěl k závěru, že žalobce klamné informace poskytl, když v době, kdy bylo povolení vydáno, bylo ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích platné a účinné. To, že se na daném místě nachází škola, žalobce věděl a nemohl tak bez dalšího do čestného prohlášení uvést, že se předmětné ustanovení na danou adresu nevztahuje. Tento důvod zrušení předmětných povolení tak považuje soud za zákonný a legitimní. Žalobce pochybil, když do čestného prohlášení uvedl klamné informace. Pokud by je neuvedl, povolení by mu ani nebylo vydáno a nebylo by pak nutné tento stav, který byl v rozporu se zákonem, resp. následně s obecně závaznou vyhláškou obce, napravovat zrušením těchto povolení.

K postupu podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích soud považuje za nutné doplnit, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že k ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích Ministerstvo financí přihlíželo zprostředkovaně přes ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona (institut veřejného pořádku) v souvislosti se závěry, k nimž dospělo plénum Ústavního soudu v nálezu Pl.ÚS 29/10, tj. že režim výherních hracích automatů lze aplikovat i v případě interaktivních videoloterních terminálů, a na základě této skutečnosti dospělo ministerstvo k závěru, že školské zařízení, nacházející se na dané adrese od roku 1920, představuje závadnou „okolnost“, podle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích a toto ustanovení dovoluje jít při revizi povolení i zpětně.

Závěrem žaloby žalobce namítal porušení zásady ochrany dobré víry, právní jistoty a legitimního očekávání. Soud v posuzovaném případě neshledal, že by žalobce jednal v dobré víře, aby se jí nyní mohl dovolávat. Nutné je znovu zdůraznit, že žalobce uvedl do čestného prohlášení v roce 2010, že se ustanovení § 17 odst. 11 na danou adresu nevztahuje, ačkoli to bezpochyby není pravda, jak je patrné z výše uvedených skutečností. Žalovaný sice pochybil, pokud loterní povolení vůbec vydal, ale z nesprávného postupu žalovaného nemůže žalobci vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že žalovaný bude i v budoucnu postupovat v rozporu se zákonem a později s obecně závaznou vyhláškou obce a že se nebude snažit protiprávní stav odstranit. Žalovaný tak neměl povinnost se zabývat újmou, která by mohla

vzniknout žalobci v rámci investice do provozu herních přístrojů, protože žalobci dobrá víra nesvědčila a platná právní úprava nepředpokládá, že by výše možné újmy byla jakkoli relevantní pro rozhodování podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích.

K této námitce lze dále odkázat na již ustálenou judikaturu Ústavního soudu, v níž Ústavní soud konstatoval, že právě s přihlédnutím ke znění ustanovení § 43 zákona o loteriích 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, že povolení vydáno být nemělo, anebo že je v rozporu s právními předpisy.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je patrné, že se správní orgány obou stupňů konkrétními důvody zrušení vydaných povolení podrobně zabývaly a vyhodnotily je v souladu se zákonem stanovenými podmínkami. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je dle soudu patrné, jakými úvahami se správní orgán řídil, a proto jej soud neshledal nepřezkoumatelným.

Soud tak neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému žádné prokazatelné 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 nejblíže 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 2. března 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: B.