



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **BONVER WIN, a. s.**, IČO 25899651, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava-Hrabůvka, zastoupený 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 22. 7. 2015, č. j. MF-58493/2014/34-5/2901-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 :**

I.

**Předmět sporu a předcházejí řízení**

Ministr financí rozhodnutím ze dne 22. 7. 2015, č. j. MF-58493/2014/34-5/2901-RK, zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, č. j. MF-58493/2014/34-2 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), kterým žalovaný na žádost žalobce ze dne 6. 3. 2014 doplnil svoje rozhodnutí ze dne 18. 4. 2007, č. j. 901/102973/2006, jimž bylo povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry (dále též „loterijní povolení“) dle § 2 písm. l) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT.

Žalovaný v rozhodnutí I. stupně rozšířil provoz interaktivních videoloterních terminálů (I. výrok), stanovil podmínky provozu terminálů (II. výrok) a stanovil platnost rozhodnutí I. stupně na dobu 1 roku ode dne nabytí jeho právní moci, nebyla-li v doplněném rozhodnutí stanovena doba kratší. (III. výrok). Žalovaný stanovil jednorocní dobu platnosti, aby zajistil efektivnější realizaci ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu u žádostí o povolování loterií a jiných podobných her prostřednictvím technických zařízení podaných od 1. 3. 2014. Žalovaný konstatoval, že na tuto změnu správní praxe upozornil prostřednictvím tiskové zprávy uveřejněné na svých webových stránkách dne 26. 2. 2014. Dále přislíbil, že pokud v mezidobí nebude vydána obecně závazná vyhláška obce, která by provoz loterijních zařízení na konkrétní adrese vylučovala, bude na žádost provozovatele provoz loterií při splnění zákonných podmínek opět povolen. Závěrem žalovaný změnu správní praxe opřel i o odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.

Ministr v napadeném rozhodnutí neshledal porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, protože žalovaný rozhodoval jen o prodloužení povolení a ve správním řízení nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí – žalobci byl znám obsah správního spisu. Žalobce si přitom musel být vědom možnosti omezení provozu loterií, který mohl nastat kdykoli vydáním obecně závazné vyhlášky.

Ačkoli ministr nerozporoval, že vydání povolení k provozování loterií je řízení nárokové, žalovaný užil správní uvážení při stanovení délky povolení. Žalovaný nejednal v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, právní jistotou a legitimním očekáváním, protože nelze dovozovat absolutní neměnnost rozhodovací praxe. Při ochraně legitimního očekávání bylo nutné přihlížet k zásadě přiměřenosti s ohledem na hledání vhodného řešení. Žalovaný omezil dobu platnosti jen u nově povolených technických zařízení, a to z důvodu zajištění efektivnější realizace ústavně zakotveného práva na samosprávu. Ministr odkázal i na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, z něhož vyplývá požadavek na ochranu místních záležitostí veřejného pořádku. Ačkoli obce jsou oprávněny regulovat loterie prostřednictvím institutu upraveného v § 50 odst. 4 loterijního zákona, neznamená to, aby i žalovaný nechránil toto právo stanovením kratší doby povolení.

## II.

### Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou ze dne 24. 9. 2015 napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Namítá, že ministr nezrušil III. výrok rozhodnutí I. stupně, ačkoli žalovaný porušil příkaz rozhodovat v obdobných věcech obdobně a nezákonně změnil zavedenou správní praxi. Žalobce uvádí, že žalovaný nezákonným limitováním povolení pouze na dobu 1 roku nepřipustně přenesl své povinnosti na provozovatele loterií a nutí tak žalobce, aby každoročně vynakládal prostředky na opakované licencování všech sázkových zařízení, a to i tehdy pokud jsou provozovány v souladu se všemi právními předpisy.

Žalobce ve vytčeném postupu spatřuje porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 4 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 3 a § 6

odst. 2 správního řádu a zásady presumpce nevinoty. Žalovaný limitoval povolení pouze na 1 rok z toho důvodu, že předpokládá, že případné řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona zabere podstatně více času, než mu dovolují lhůty dle § 71 správního řádu, a proto by nebylo dostatečně chráněno právo obcí na samosprávu. Podle zákonných lhůt přitom může celé správní řízení o zrušení povolení trvat maximálně 115 dnů. Pokud by žalovaný chtěl zajistit efektivnější realizaci ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu, nic by mu nebránilo v tom, aby v řízení o zrušení povolení postupoval rychleji. Zavedená praxe udělování povolení na dobu 1 roku není navíc způsobila naplnit deklarovaný cíl v podobě zajištění efektivnější realizace ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. Aktuální praxe by byla smysluplná pouze v případě, pokud by bylo legitimní, že správní orgány porušují § 71 správního řádu. Takový předpoklad není v právním státě přípustný a správní orgány přenášejí svou neschopnost rozhodovat v zákonných lhůtách na žalobce.

Žalobce uvádí, že doba, na kterou žalovaný vydává povolení k provozování loterií, není předmětem správního uvážení. Na vydání povolení k provozování loterií je při splnění podmínek zákonný nárok, který se vztahuje i na to, aby takové povolení bylo vydáno na nejdelší možnou dobu. Opačný výklad by umožňoval *ad absurdum* vydávat povolení s jednodenní platností. Uvedený výklad vyplývá i z § 2 odst. 3 správního řádu a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterých musí žalovaný postupovat tak, aby výsledek správního uvážení byl pro adresáta co nepříznivější. Méně příznivý výsledek je odůvodnitelný pouze na základě objektivních skutečností, které by neumožňovaly dosažení příznivějšího výsledku pro adresáta. Žalovaný přitom žádné takové skutečnosti neuvedl.

I pokud by doba, na kterou jsou povolení k provozování loterií udělována, byla předmětem správního uvážení, nebyla by diskrece neomezená (odkazy na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002, č. 906/2006 Sb. NSS; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Žalobce poukazuje na skutečnost, že v oblasti provozování loterií podniká již od roku 2002. Doba platnosti povolení pro provozování interaktivních videoloterijních terminálů (dále jen „VLT“) byla vždy stanovena na dobu do skončení příslušného rozhodnutí o povolení centrálního loterijního systému, což žalobce dokládá odkazem na řadu rozhodnutí žalovaného. Tato praxe pak žalobci založila legitimní očekávání, že žalovaný bude v souladu s touto praxí postupovat i v případě rozhodnutí o udělení povolení.

Žalobce poukazuje na skutečnost, že žalovaný splnil ve smyslu citované judikatury pro změnu správní praxe pouze jednu podmínku, že změna správní praxe může být činěna toliko do budoucnosti. Neumožnil ale dotčeným subjektům se s ní seznámit a nebyla řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Žalovaný změnu správní praxe oznámil tiskovou zprávou zveřejněnou na svých webových stránkách dne 26. 2. 2014 a nová praxe začala být aplikována již dne 1. 3. 2014. Změna správní praxe tak byla oznámena v nedostatečném předstihu a na místě, jehož pravidelné sledování není možné po žalobci spravedlivě požadovat. Žalobce tak neměl fakticky možnost se se změnou správní praxe včas seznámit. Žalovaný rovněž zvolil formu vágní a neodůvodněné tiskové zprávy, ačkoli v zásadních otázkách v oblasti regulace loterií pravidelně vydává výkladová a jiná stanoviska.

Změna správní praxe nebyla zároveň řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Pouhým konstatováním, že důvodem změny správní praxe bylo zajištění efektivnější realizace ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu, nesplnil žalovaný svou povinnost řádně odůvodnit III. výrok rozhodnutí I. stupně. Odkaz na vágní tiskovou zprávu byl nedostatečný. Zároveň nebylo nijak zřejmé, jak mohlo dojít k zefektivnění realizace práva obcí na samosprávu. Žalovaný nemůže uspět s odkazem na aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, jelikož správní uvážení musí být odůvodněno vždy. Rovněž musí být odůvodněno takové rozhodnutí, které se odchyluje od zavedené rozhodovací praxe.

Žalobce poukazuje i na absenci závažných okolností. Žalovaný žádnou změnu závažných okolností nedoložil ani netvrdil. Pouze konstatoval důvod, proč ke změně správní praxe přistoupil. Odůvodnění týkající se změny správní praxe je vadné i materiálně, jelikož žalovaný se dopustil zneužití pravomoci. Loterijní zákon stanovuje v § 4 odst. 2 a § 50 odst. 3 pouze veřejný zájem na zachování veřejného pořádku, který je žalovaný oprávněn a povinen chránit. S ohledem na § 2 odst. 2 správního řádu žalovaný nemůže přihlížet k jinému veřejnému zájmu než k ochraně veřejného pořádku. Porušení této povinnosti znamená zneužití pravomoci žalovaného, protože je nepřipustné použít pravomoc k prosazení veřejného zájmu odlišného od toho, který je s ní spojen. Závěr ministra v napadeném rozhodnutí přitom nemá žádnou oporu v nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb. Veřejný zájem na ochranu místních záležitostí jsou oprávněny prosazovat skrze § 50 odst. 4 loterijního zákona pouze obce, nikoli žalovaný. Žalovaný navíc nešetřil legitimní očekávání žalobce.

Žalobce dále namítá, že žalovaný nevyzval žalobce před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se vyjádřil ke shromážděným pokladům. Žalobce tak nemohl uplatnit své procesní právo a navrhopat případně doplnění důkazů až do vydání rozhodnutí. Ačkoli nedošlo k rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí, pro žalobce byla ve smyslu citované judikatury (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 58/2000, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59A 87/2010) cenná i informace, že spis žalovaným doplněn nebyl, aby měl možnost spis o důkazy a vyjádření doplnit. Rovněž neobstojí argument, že žalobce měl možnost kdykoli nahlédnout do spisu. V žádném případě nelze nahrazovat povinnost správního orgánu právem účastníka. Žalobce při absenci výzvy rovněž nemohl vědět, ve kterém okamžiku byl spis již kompletní a kdy se schylovalo k vydání rozhodnutí ve věci. S ohledem na nerespektování lhůt ve smyslu § 71 správního řádu ze strany žalovaného nebylo ani přibližně známo, kdy k rozhodnutí o udělení povolení dojde a kdy by bylo možné alespoň předpokládat, že spis bude kompletní (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15Ca 258/2008-55). Žalobce rovněž uvádí, že mu nebylo rozhodnutím žalovaného plně vyhověno, aby žalovaný neměl povinnost dát žalobci možnost se s poklady seznámit.

Závěrem žalobce namítá, že neměl možnost se vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu ani k podkladům napadeného rozhodnutí ministra. Žalobce uvádí důvody obdobné argumentům v předchozím bodu. Řízení je tak zatíženo vadami ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Žalobce proto navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí ministra a III. výrok rozhodnutí I. stupně a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 27. 10. 2015, č. j. MF-45144/2015/2902, žalovaný uvádí, že dle čl. 26 odst. 2 Listiny může zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. V daném případě se jedná o loterijní zákon. Vzhledem k řadě negativních dopadů hazardu žalovaný konstatuje, že žalobce si měl být vědom toho, že provoz loterií podléhá přísné zákonné regulaci (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32).

Ohledně zneužití správního uvážení žalovaný uvádí, že správní uvážení užil pouze při stanovení délky povolení, kdy přiměřeně aplikoval ustanovení části I. až IV. loterijního zákona. Žalovaný uvádí, že naplnil zásadu zákazu libovůle a příkazu rozhodovat v obdobných věcech obdobně. Žalovaný nejednal ani v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou právní jistoty a legitimního očekávání, protože z požadavku legitimního očekávání nelze dovozovat absolutní neměnnost rozhodovací praxe.

Žalovaný postupoval podle pravidel a zásad právního státu. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/98 mezi tato pravidla patří zásada přiměřenosti zásahu, pravidlo racionální zdůvodnitelnosti zásahu a zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace. Žalovaný přistoupil k omezení délky platnosti povolení pouze u nově povolených technických zařízení. Zásah byl náležitě odůvodněn – žalovaný přistoupil k tomuto kroku z důvodu zajištění efektivnější realizace ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. Žalovaný také postupoval při stanovení správní praxe v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.

Žalovaný na okraj poznamenává, že žalobci bylo známo, že žalovaný zveřejňuje informace o své činnosti na svých oficiálních webových stránkách, což dokazují konkrétní webové odkazy uvedené v žalobě. Z toho lze dovodit, že uvedený způsob zveřejňování informací žalovaného žalobce zná a běžně jej využívá a sleduje. Žalobce se tak s uvedenou tiskovou zprávou mohl řádně a včas seznámit.

Ohledně tvrzení žalobce, že žalovaný není oprávněn chránit právo obcí na samosprávu, ale pouze veřejný pořádek, žalovaný uvádí, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, konstatoval, že § 50 odst. 4 loterijního zákona bylo nutné vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel – ochrana místních záležitostí veřejného pořádku. Jelikož veřejný pořádek a právo obcí na samosprávu spolu souvisejí, žalovaný se nedopustil zneužití své pravomoci. Ačkoli obce jsou oprávněny zajistit ochranu práva na samosprávu prostřednictvím institutu upraveného v § 50 odst. 4 loterijního zákona, tato skutečnost nevylučuje, aby žalovaný toto právo ochránil prostřednictvím stanovení kratší délky vydaného povolení.

K nepřezkoumatelnosti III. výroku rozhodnutí I. stupně žalovaný uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, jak se ministr vypořádal se všemi argumenty žalobce. Nadto žalovaný poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS

729/2000, podle něhož není nutné každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo třeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.

Ve vztahu k tvrzeným procesním vadám žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí. Žalovaný nezaslal výzvu žalovanému ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu s ohledem na skutečnost, že žalobci vydal povolení k provozování sázkových her na požadovaných adresách. Žalovaný uvádí, že v případě řízení zahájeného na žádost, kdy žadateli v plném rozsahu vyhovuje, nebude vyzývat účastníka řízení k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Žalovaný rovněž poukazuje na skutečnost, že rozhodoval na základě spisového materiálu, jenž byl předložen žalobcem, ve věci neprováděl dokazování a vedle žalobce neexistoval jiný účastník řízení. Proto nebyly dány žádné nové skutečnosti, které by žalobci nebyly známy. Žalobce přitom mohl kdykoli dle § 38 správního řádu nahlédnout do spisu.

Žalovaný na okraj poukázal i na skutečnost, že provozovatelé loterií si musí být vědomi možnosti omezení délky povolení k provozování loterií a jiných podobných her v případě, že existuje obecně závazná vyhláška zakazující provozování loterií k určitému datu. V takových případech dochází ke stanovení kratší délky povolení u zařízení, ačkoli je rozdílná oproti délce stanovené v základním povolení.

Ohledně procesních vad napadeného rozhodnutí ministra žalovaný upozorňuje, že odkazovaný rozsudek krajského soudu není možné aplikovat na projednávanou záležitost. Žalovaný považuje za absurdní tvrzení žalobce, že mu nebyly známy podklady pro vydání rozhodnutí ve věci, které sám předložil. Žalovaný nesouhlasí s argumentem žalobce, že mělo dojít k aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

### III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Dne 24. 2. 2017 proběhlo u zdejšího soudu jednání. Obě strany setrvaly na svých návrzích i argumentech. Žalobce navrhl provedení důkazu rozhodnutími žalovaného specifikovanými na str. 4 žaloby (v rámci bodu V.A.) a také tiskovou zprávou žalovaného ze dne 26. 2. 2014. Soud provedení těchto důkazu zamítl pro nadbytečnost, neboť jednak obsah správního spisu poskytuje dostatečný podklad pro posouzení věci a jednak skutečnosti, které měly být těmito důkazy prokazovány (tj. předchozí správní praxe žalovaného a okolnosti její změny), nejsou mezi účastníky řízení sporné.

Žaloba není důvodná.

1. Povolování hazardních her dle § 50 odst. 3 loterijního zákona

Soud se před posouzením jednotlivých žalobních bodů musel zabývat povahou a rysy povolování hazardních her, konkrétně VLT, ve smyslu § 50 odst. 3 loterijního zákona, jehož pochopení je základem pro vypořádání žalobních námitek v nyní posuzovaném sporu.

Podle § 4 odst. 1 loterijního zákona „[l]oterie a jiné podobné hry mohou být provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem. Provozuje-li loterie a jiné podobné hry stát, jedná jeho jménem ministerstvo nebo jím pověřená státní organizace“.

Podle § 4 odst. 2 loterijního zákona „[p]ovolení se 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“.

Podle § 18 odst. 3 loterijního zákona „[p]ovolení [k provozování výherních hracích přístrojů, pozn. zdejšího soudu] se vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku“.

Podle § 50 odst. 3 loterijního zákona „[m]inisterstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona. Ministerstvo v této souvislosti stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku“ (relevantní části zvýraznil zdejší soud, pozn.).

Loterijní zákon je z hlediska systematiky členěn do dvou částí. Úvodní a závěrečná ustanovení tvoří obecný rámec pro všechny loterie a jiné podobné hry (dále jen „hazardní hry“). Zvláštní část obsahuje detailnější právní úpravu ve vztahu k vybraným hazardním hrám (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/01, č. 202/2011 Sb., *Chrastava*, bod 39; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>).

Režim povolování hazardních her, které nejsou v loterijním zákoně blíže upraveny ve zvláštní části, souhrnně stanovuje § 50 odst. 3 loterijního zákona, jenž je nutné vykládat v kontextu *úvodních ustanovení* (§ 1 až § 5 loterijního zákona) společných pro celý loterijní zákon. Základním principem je východisko, že veškeré hazardní hry je možné provozovat pouze na základě povolení vydaného příslušným správním orgánem (§ 4 odst. 1 loterijního zákona). Jestliže žadatel splní zákonem stanovené podmínky, na vydání takového povolení existuje právní nárok (§ 4 odst. 2 loterijního zákona).

Stejný nárok na vydání loterijního povolení je dán i při splnění podmínek v případě žádosti o povolení jiné hazardní hry ve smyslu § 50 odst. 3 loterijního zákona. Soud zastává názor, že sloveso *může* není v citovaném ustanovení znakem správního uvážení,

aby správní orgán při splnění všech zákonných podmínek uplatnil při rozhodování ještě svoji diskreci k úvaze o tom, zda hazardní hru povolí, nebo nikoli. Sloveso *může* v kontextu právních předpisů nabývá různých významů. Často se nabízí „[...] dvojí výklad výrazu ‚může‘; tedy zda při zjištění skutečností obsažených v hypotéze právní normy dává posuzované ustanovení správnímu orgánu ještě možnost se ve své úvaze rozhodnout, zda vydá kladné rozhodnutí (splátky povolí), anebo zda toto ustanovení správní orgán již bez dalšího zavazuje takové rozhodnutí vydat, tj. zda při naplnění skutkové podstaty z posuzovaného ustanovení plyne subjektivní právo a nárok na vydání rozhodnutí určitého obsahu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 2 Afs 88/2010-70, č. 2347/2011 Sb. NSS).

Sloveso *může* v kontextu § 4 odst. 1 loterijního zákona stanovuje pouze pravomoc žalovaného povolovat i blíže nespecifikované typy hazardních her. S ohledem na základní podmínky v § 4 odst. 2 loterijního zákona pro vydávání loterijních povolení však nejsou dány žádné důvody pro to, aby při splnění zákonných podmínek existoval na povolení určitých typů hazardních her právní nárok a na jiné hazardní hry povolované dle § 50 odst. 3 loterijního zákona nikoli. Jelikož „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS), je nutné přistupovat k výkladu obecných pravidel pro povolování hazardních her, pokud zvláštní úprava nestanoví odchylky, jednotným způsobem.

Soud dále poukazuje na skutečnost, že § 50 odst. 3 loterijního zákona výslovně vyžaduje, aby veškeré podmínky provozování jiné hazardní hry byly v povolení podrobně stanoveny. Ačkoli ustanovení výslovně uvádí, že „[m]inisterstvo v této souvislosti stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku“, jiná kritéria pro stanovení dalších podmínek explicitně neobsahuje. Přestože tedy předmětem nyní posuzovaného případu je otázka, na jakou dobu může žalovaný vydat, respektive prodloužit, loterijní povolení, uvedené ustanovení odpověď explicitně nenabízí.

V nyní posuzovaném případě § 50 odst. 3 loterijního zákona požaduje *přiměřenou* aplikaci I. až IV. části loterijního zákona. Význam slova *přiměřeně* pro aplikaci právních norem přibližují Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998, č. 188, ve znění pozdějších změn, v čl. 41 odst. 2, kde uvádí, že slovo vyjadřuje volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy. Publikace JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D., JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D., JUDr. Josef Vedral, Ph.D.: *Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce, Úřad vlády České republiky, 2010* (k dispozici též v elektronické podobě na: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Priprava-navrhu-pravnich-predpisu-prakticka-pomucka-pro-legislativce.pdf>) na str. 40 a 41 uvádí: „Jestliže se mají určité vztahy řídit v plném rozsahu určitou právní úpravou, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova ‚obdobně‘; nemají-li se určité vztahy řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova ‚přiměřeně‘ ... [Jestliže] z určité právní skutečnosti mají být na základě odkazu na použití určité

*právní normy vyvozeny jen některé právní následky, které by jinak vyplývaly z jiných právních skutečností, na které se vztahuje právní norma, na niž se odkazuje, [vyjádří se to] slovem „přiměřeně“.*

Dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 Afs 29/2011-69 synonymem slova *přiměřeně* je slovo *vhodně*, přičemž užití ustanovení, která se mají aplikovat *přiměřeně*, umožňuje spíše ctít jejich smysl než přesné znění. Aplikaci právních norem přiměřeným způsobem je také nutné hodnotit v kontextu toho, zda zvláštní právní úprava obsahuje konkrétní normy, které na věc dopadají a jež lze použít (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 8 Afs 37/2013-39; ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75). Přiměřená aplikace právních norem je často spojena se subsidiaritou (srov. např. § 154 věta poslední správního řádu) – tyto normy se při hledání řešení právní otázky zpravidla užíjí tehdy, když zvláštní právní úprava sama nenabízí odpověď.

Zásadní úvahu, která vymezuje vztah mezi přiměřenou aplikací právních norem a volbou správního uvážení, vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS. Předně konstatoval, že správní uvážení nemá místo tam, kde je nepřipouští samotná dikce aplikovaných norem. Jelikož správní uvážení neznamená libovůli, nemá správní orgán při *přiměřené* aplikaci určitých částí předpisů možnost zvolit si jen některé normy, které bude aplikovat, ale musí aplikovat veškeré normy odpovídající povaze daného případu. Konkrétní aplikace právních norem, které má správní orgán aplikovat jen *přiměřeně*, pak spočívá v tom, že správní orgán „[...] musí aplikovat tato pravidla postupně podle jejich smyslu tak, že nejprve musí vyloučit možnost aplikace pravidla šetřícího více zákonem sledovaný zájem, a teprve poté může užít výjimky z tohoto pravidla, která tento zájem omezuje popř. otvírá cestu správnímu uvážení. Pravidla stanovená obecně závaznou normou, která mají být přiměřeně použita nelze obcházet institutem správního uvážení“.

Soud shledal, že loterijní zákon obsahuje v části I. až IV., na které odkazuje § 50 odst. 3 téhož zákona, úpravu dob, na které je možné vydat loterijní povolení pro určité hazardní hry, ve třech ustanoveních:

- v § 18 odst. 3 loterijního zákona se jedná o dobu 1 roku ve vztahu k provozu výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“),
- v § 21 loterijního zákona se jedná o dobu 10 let ve vztahu k provozu kursových sázek,
- v § 32 odst. 1 loterijního zákona se jedná o dobu 10 let ve vztahu k sázkám provozovaným v kasinech.

Ústavní soud v *nálezu Chrastava* se podrobně zabýval podobností VHP a VLT. Konstatoval, že mezi VHP a VLT neexistuje na pohled žádný zásadní rozdíl a přístroje se liší jen vnitřním uspořádáním (bod 45 nálezu). Zdejší soud doplňuje, že tato podobnost není jen vizuální, ale zahrnuje i povahu a reálné fungování VHP a VLT. Z pohledu zákazníka (hráče hazardní hry) není vůbec podstatné, zda hraje na VHP nebo VLT. Přes určité (a ve smyslu citovaného nálezu zanedbatelné) technické rozdíly spočívá v obou případech princip hazardní hry v tom, že hráč vkládá do hry peníze, hraje na daném přístroji hru a na základě výsledku hry peníze buď zmnoží, zachová jejich výši, nebo prohraje.

Smyslem loterijního zákona je regulace hazardních her jako fenoménu, který provází řada negativních jevů. Patogenita hazardních her je notorická; tyto přístroje působí nejen jako významný – za časté rozhodující – faktor v oblasti psychopatologické, ale i sociopatologické. Zvláště je třeba zmínit chorobnou závislost na jejich hraní (gamblerství, gambling), jež má zásadní spojitost se závažnými, nezřídka destrukčními dopady do mezilidských vztahů, s existenčními nesnázemi i s jinými druhy závislostí a také dokáže vést k fatálním následkům. V konkrétní rovině lze zmínit takové patologie a jiné společensky negativní jevy jako rodinné problémy, rozvody, osamělost, zanedbávání práce, školy a zájmů, deprese a úzkosti, dluhy, násilí ze strany jiných osob, sociální problémy, bytové problémy včetně bezdomovectví, sklon k sebepoškozování včetně suicidálních tendencí, kriminalitu, riziko abúzu alkoholu a jiných návykových látek, prostituci a další rizikové způsoby opatrování peněz atd.

Cílem loterijního zákona je tedy zajistit ochranu osob, které se účastní hazardních her, a omezit možná společenská rizika (§ 1 odst. 1 loterijního zákona). Tomu odpovídá i zákonné omezení doby, na kterou je možné loterijní povolení vydávat – žalovaný má i tímto způsobem možnost v pravidelných časových intervalech opakovaně kontrolovat naplnění zákonných podmínek pro provoz konkrétního přístroje v určitém místě.

Soud s ohledem na blízkou podobnost VHP a VLT dospěl k závěru, že v případě povolování VLT (nebo prodlužování existujících loterijních povolení) dle § 50 odst. 3 loterijního zákona je nutné v otázce doby, na kterou se povolení vydává, vycházet z § 18 odst. 3 loterijního zákona. Pokud by tomu tak nebylo, technické parametry přístrojů by zakládaly odlišné právní režimy jejich povolování, ačkoli technické parametry VLT a VHP nejsou s ohledem na cíl loterijního zákona významným kritériem pro jakoukoli diferenciaci. Provozovatelé VLT by jinak bez legitimního důvodu požívali výhodnějšího právního režimu než provozovatelé VHP, jejichž povolení by byla limitována maximální dobou 1 roku, ačkoli napohled i funkčně se jedná o přístroje nabízející zcela srovnatelné druhy hazardních her. Soud proto uzavírá, že dle § 50 odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 3 loterijního zákona je možné vydávat loterijní povolení pro VLT pouze na dobu nejdéle 1 roku.

Soud rovněž poukazuje na skutečnost, že povinnost zohlednit § 18 odst. 3 loterijního zákona lépe reflektuje vázanost veřejné moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky).

## 2. Změna správní praxe

Žalobce nesouhlasí se změnou správní praxe, která spočívá v tom, že žalovaný začal vydávat loterijní povolení pro provoz VLT toliko na 1 rok. Namítá zejména porušení příkazu rozhodovat v obdobných věcech obdobně a dovozuje zásah do svého legitimního očekávání.

Podle § 2 odst. 3 správního řádu „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká

*(dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“.*

Podle § 2 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

Ohledně změny správní praxe formuloval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí jsou dostupná na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), základní závěr, že „[...] správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“ (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS; ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56).

Podmínky změn správní praxe za nezměněného stavu právních předpisů doplňují například závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, kde uvedený soud uvádí, že „[p]řehodnocení interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů jistě není vyloučeno. Představuje však závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno posuzovat vždy v každé individuální situaci. Legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, za nezměněných právních předpisů, zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, význam daného výkladu práva pro adresáty právní normy, změnu právních předpisů s danou správní praxí souvisejících a eventuální změnu relevantních společenských okolností, které mohou objektivně přispívat k poznání správného výkladu práva (a tedy k poznání práva v materiálním smyslu). V každém případě ovšem platí, že změna dlouhodobé správní praxe nebo správní judikatury se za nezměněného stavu právních předpisů může stát jen na základě závažných a principiálních důvodů, směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V žádném případě se nesmí dít svévolně“.

Zdejší soud na základě citované judikatury shrnuje, že k řádné změně správní praxe musí být splněny současně (kumulativně) tři podmínky:

1. změna je činěna do budoucna,
2. dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit,
3. vychází z racionálních důvodů.

Přitom ke změně správní praxe může dojít i za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, ale může se tak stát jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty, protože se jedná o významný zásah do právní jistoty a legitimních očekávání. Jinými slovy řečeno, v takových případech je nutné z pozice soudu posuzovat důvody pro změnu správní praxe přísněji.

Zcela jiná situace ale nastává v případě, kdy správní orgány mění nezákonnou správní praxi. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, ohledně změn nezákonné správní praxe formuloval závěr, že se nelze dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe správního orgánu za situace, kdy se jedná o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem. Zdejší soud uvádí, že v takových případech je možná, ba dokonce nutná, změna správní praxe, aniž by byly splněny výše uvedené podmínky. Správní orgán totiž změnou takové správní praxe pouze znovu podřizuje výkon své pravomoci zásadě legality zakotvené v § 2 odst. 1 správního řádu.

V nyní posuzovaném případě žalovaný tiskovou zprávou ze dne 26. 2. 2014 vyjádřil, že „[m]inistr financí Andrej Babiš rozhodl o změně povolování herních zařízení, zejména interaktivních videoloterních terminálů. Na žádosti doručené od 1. března 2014 budou povolení vydávána pouze na jeden rok, namísto dosavadní praxe povolování na tři roky“. Soud s ohledem na výše rozebraný právní základ povolování VLT však dospěl k závěru, že žalovaný tímto postupem (byť i bezděčně) pouze překonal svoji nezákonnou správní praxi, v rámci níž povoloval VLT na 3 roky. Tato nezákonná správní praxe nejen odporovala výše rozebraným ustanovením loterijního zákona, však zakládala i nedůvodné rozdíly v režimu povolování VHP a VLT. Zároveň nežádoucím způsobem umožňovala provozovat VLT oproti záměru zákonodárce v rámci jednoho povolení trojnásobně delší dobu, čímž byl dotčen zájem na přísném regulování hazardních her jako právem aprobovaného, ale přesto negativního fenoménu.

Jelikož žalobci z dřívější nezákonné praxe nemohlo vzniknout ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 3444/2016 Sb. NSS jakékoli legitimní očekávání (§ 2 odst. 3 správního řádu), že žalovaný bude povolovat VLT nadále na 3 roky, jsou žalobní body označené žalobcem jako IV. a V. bezpředmětné.

Pokud žalobce poukazuje na omezení svých podnikatelských aktivit limitováním délky loterijních povolení, soud poukazuje na skutečnost, že ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se jedná právě o zákonné omezení prostřednictvím loterijního zákona. Nadto žalovaný dle § 50 odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 3 loterijního zákona vydal žalobci předmětná loterijní povolení na nejdelší možnou dobu (tj. rozhodl zcela ve prospěch žalobce).

### 3. Procesní vada spočívající v porušení § 36 odst. 3 správního řádu

Žalobce v další námitce napadá procesní pochybení správních orgánů, že nebyl ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu v prvním ani druhém stupni vyzván k seznámení s podklady rozhodnutí.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal“.

Soud uvádí obecně k procesním vadám, že podmínkou pro aplikaci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. „[...] *není pouhá existence podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, soud musí také vždy zkoumat, zda tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“ (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014. s. 698). Ačkoli tedy může být určité řízení zatíženo vadami, podstatné je především hodnocení, zda tyto vady měly vliv na konečný výsledek – rozhodnutí ve věci.

Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce v rámci řízení v prvním ani druhém stupni nebyl vyzván ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Soud ale shledal, že žalovaný v rámci výše popsaného právního základu žádosti žalobce vyhověl v plném rozsahu – vydat loterijní povolení pro VLT je možné nejdéle na dobu 1 roku. Soudu dále není vůbec jasné, jak mohla mít absence možnosti seznámit se s poklady rozhodnutí vliv na rozhodnutí ve věci. V řízení správní orgány vycházely z žalobcovy žádosti a nedoplňovaly před vydáním rozhodnutí žádné jiné podklady. Zveřejněná změna správní praxe se týkala pouze zkrácení doby platnosti loterijních povolení, přičemž žádné důkazy by přirozeně nemohly mít vliv na novou správní praxi. Žalobce rovněž v žalobě neuvádí, jaké důkazy chtěl správním orgánům navrhnout, aby mohl soud posoudit, zda jejich neprovedení mohlo mít vliv na rozhodnutí ve věci. Aniž by soud dále opomíjel povinnost správních orgánů postupovat v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, konstatuje, že pokud měl žalobce pochybnosti ohledně stavu řízení, měl možnost ve smyslu § 36 odst. 2 věty druhé správního řádu učinit dotaz. Vedle toho není vůbec patrné, jak mohl být žalobce procesním postupem žalovaného zkrácen ve svých právech, protože žalobcově žádosti bylo zcela vyhověno, tj. předmětná loterijní povolení byla vydána na nejdelší zákonem umožněnou dobu.

Soud proto neshledal ani tuto námitku důvodnou.

#### IV.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného 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 žalovanému v řízení 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 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 24. února 2017

**JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.