



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **SLOT Group, a. s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, IČ 62741560, zastoupen obecnou zmocněnkyní Mgr. T. S., bytem X, adresa pro doručování: Jáchymovská 142, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF-100813/2013/34-RK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF-100813/2013/34-RK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Předmět sporu**

Ministr financí rozhodnutím ze dne 23. 5. 2014, č. j. MF-100813/2013/34-RK, zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2013, č. j. MF-60478/2013/34 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalovaný zrušil 12 povolení k provozování sázkových her na adrese *Prap. Veitla 62, 67 a Petra Bezruče 167, Nýrsko* (dále jen „loterijní povolení“). Důvodem pro zrušení loterijních povolení byl jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 3/2007 města Nýrska, ve znění pozdějších změn

(dále též „loterijní vyhláška“). Podle čl. 1 loterijní vyhlášky bylo totiž zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na místech stanovených v příloze. Příloha pak stanovila, že v ulicích *Prap. Veitla* a *Petra Bezruč* bylo zakázáno provozovat hrací přístroje.

Ministr zopakoval, že zrušení daných loterijních povolení bylo projevem práva obce na samosprávu. Přitom u provozovatelů interaktivních loterijních terminálů nebylo možné hovořit o existenci legitimního očekávání, protože si mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena přijetím, změnou či zrušením zákonů a podzákonných předpisů, a to včetně obecně závazných vyhlášek [nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. (dále též „loterijní náleží“)]. Aplikací § 43 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), nedošlo k protiústavnímu postupu či porušení loterijního zákona, protože provozovatelé musí brát existenci uvedeného ustanovení loterijního zákona v potaz (nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., *Chrástava*). Ve zbytku rozhodnutí se ministr zabýval rozkladovými důvody uplatněnými žalobcem.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou podanou dne 5. 8. 2014 napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Předně považuje rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, a to v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75. Žalobce konkrétně uvádí, že se ministr v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům, které žalobce uplatnil v rozkladu, a především se žádným způsobem nevyjádřil ke stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva, zejména v otázce principu ochrany legitimního očekávání.

Žalobce poukazuje 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. Žalobce odmítá závěr žalovaného o bezpředmětnosti této argumentace a jeho zdůvodnění považuje za nedostatečné a nepřesvědčivé.

Žalobce rovněž spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že jím ministr nezrušil nepřezkoumatelné rozhodnutí prvního stupně. V prvostupňovém rozhodnutí se žalovaný nevyjádřil k uvedenému rozporu v závěrech ohledně legitimního očekávání. Rovněž poukazuje na nesrozumitelnost, že podle žalovaného bylo důvodem pro zrušení loterijních povolení jejich rozpor s loterijní vyhláškou a na jiném místě uvedl, že důvodem byl rozpor s loterijním náleží, což umocňuje v napadeném rozhodnutí i ministr. Zároveň žalobce považuje za nesrozumitelné tvrzení v napadeném rozhodnutí, že zrušením dotčených loterijních povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. Pro tvrzenou nepřezkoumatelnost dospěl žalobce k závěru, že žalovaný porušil jeho právo

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.

Žalobce také napadá nesprávné právní posouzení věci, neboť žalovaný věc posoudil v rozporu s právní úpravou platnou a účinnou v době vydání těchto rozhodnutí, Úmluvou a ustálenou rozhodovací praxí ESLP týkající se principu ochrany legitimního očekávání.

Žalobce uvádí, že žalovaný s ním zahájil správní řízení a zrušil loterijní povolení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, ačkoli pro takový postup nebyly dány důvody. Žalovaný uvedl za důvody pro zrušení rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a zrušení přechodného ustanovení loterijním nálezem. Žalovaný však tyto důvody konkrétněji nespecifikoval a rovněž neuvedl, zda mezi těmito dvěma důvody existuje vztah či provázanost pro zahájení správního řízení, což umocnila i stejná odporující si tvrzení v prvostupňovém rozhodnutí. Jelikož oznámení o zahájení správního řízení nebylo řádné, nevyvolalo zamýšlené právní účinky v podobě řádně zahájeného správního řízení.

Žalobce rovněž uvádí, že dne 9. 12. 2013 vydalo město Nýrsko novou obecně závaznou vyhlášku č. 4/2013 (dále též „nová loterijní vyhláška“), která s účinností od 1. 1. 2014 zrušila loterijní vyhlášku. Nová loterijní vyhláška v čl. 3 odst. 2 stanovila, že sázkové hry uvedené v loterijních povoleních bylo možné ve vyjmenovaných ulicích na území města Nýrska i nadále provozovat.

Žalobce dále napadá loterijní nález, který byl podle jeho názoru vydán v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, protože porušil žalobcovo právo 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 žalobce legitimně očekával, že v rámci přechodného období od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 bude nerušeně provozovat sázkové hry a užívat další majetek s tímto provozováním související. Žalobce se domnívá, že loterijní nález je v rozporu s principem zákonnosti a právního státu a je nepředvídatelný i svévolný, protože nerespektuje ustálenou rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu týkající se ochrany legitimního očekávání. Žalobce rovněž považuje loterijní nález za rozporný s unijním právem, neboť principy ochrany legitimního očekávání a právního státu jsou podle ustálené rozhodovací praxe Soudního dvora obecnými zásadami Evropské unie. Žalobce v této souvislosti odkazuje na stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva, kterou činí součástí svých žalobních tvrzení, žalobních bodů a na niž několikrát odkazuje.

Žalobce popisuje vývoj právní úpravy loterijního zákona, argumentaci žalovaného v řízení před Ústavním soudem a závěry uvedené v loterijním nálezu. Žalobce dovozuje, že závěr Ústavního soudu o absenci legitimního cíle přechodného ustanovení v novele loterijního zákona č. 300/2011 Sb. je v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu týkající se aplikace principu ochrany legitimního očekávání jako nedílné součásti pokojně užívat majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Žalobce uvádí, že Česká republika je povinna dodržovat práva a svobody garantovaná Úmluvou včetně jejich interpretace obsažené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Zrušené přechodné ustanovení jednoznačně založilo legitimní očekávání žalobce, že do 31. 12. 2014 bude moci nerušeně

provozovat sázkové hry a užívat další majetek s tímto provozováním související. Přitom se jedná o konkrétní a objektivní legitimní očekávání žalobce spojené s užíváním jeho majetku ve smyslu citovaného ustanovení Úmluvy. Proto loterijní nález představuje zásah do legitimního očekávání žalobce založeného přechodným ustanovením. Zároveň daný nález zasahuje do majetku žalobce. Žalobce rovněž uvádí, že se jedná již o druhý zásah do legitimního očekávání, přičemž k prvnímu došlo již přijetím přechodného ustanovení, které zkrátilo platnost loterijních povolení.

Žalobce loterijní nález považuje za neospravedlnitelný zásah do práva na pokojné užívání majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, neboť je v rozporu se zásadami zákonnosti a spravedlivé rovnováhy. Loterijní nález je nepředvídatelně svévolný, protože tím Ústavní soud popřel svoji předchozí rozhodovací praxi týkající se konceptu legitimního očekávání (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02; ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I ÚS 1768/09), přičemž odklon od dosavadní judikatury náležitě neodůvodnil. Loterijní nález podle žalobce porušuje i princip právního státu. Rovněž je v rozporu s unijním právem, mezi jehož principy patří i ochrana legitimního očekávání, právní jistoty a princip právního státu (viz čl. 2 Smlouvy o Evropské unii a rozsudky Soudního dvora C-230/09, C-350/88, C-143/93, C-158/07, C-1/10). Ze všech těchto důvodů žalobce dovozuje, že v jeho věci nebyly dány důvody pro zahájení správního řízení a pro zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona. Přitom postupem žalovaného byla porušena uvedená mezinárodně uznávaná práva a zásady.

Žalobce také namítá procesní pochybení správních orgánů, že mu nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům prvostupňového rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, a dodává, že žalovaný spojil možnost seznámit se s podklady rozhodnutí s oznámením o zahájení správního řízení, ačkoli žalovaný ve stejné lhůtě vyzval dotčenou obec, aby mu poskytla relevantní informace pro správní řízení. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že by v oznámení o zahájení řízení uvedl, že podklady pro rozhodnutí ve věci samé jsou tvořeny loterijní vyhláškou a loterijním nálezem. Žalobce ale hlavně namítá, že žalovaný neměl ke dni oznámení 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 měl žalobce možnost se vyjádřit. Ačkoli žalobce mohl 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. Žalobce rovněž nesouhlasí, že by byl postup žalovaného v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu. V porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalobce spatřuje i porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ani ministr pak nevyzval žalobce, aby se seznámil s podklady rozhodnutí.

Závěrem žalobce spatřuje nezákonnost, resp. nicotnost, rozhodnutí prvního stupně v tom, že jím žalovaný ve výrocích I až X a XII zrušil loterijní povolení, která byla ale již dříve zrušena. Jelikož v době vydání prvostupňového rozhodnutí daná loterijní povolení již neexistovala, nemohl je žalovaný opakovaně zrušit.

Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby soud zrušil obě správní rozhodnutí a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 10. 10. 2014, č. j. MF-64576/2014/6403-4, žalovaný uvádí ve vztahu k nepřezkoumatelnosti, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, judikoval, že pokud by žalovaný nerušil loterijní povolení, která jsou v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu (dále i nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Žalovaný se neztotožňuje s tím, že by jeho rozhodnutí byla nepřezkoumatelná, protože je z nich jasně seznatelné, jak bylo rozhodnuto.

V otázce nesprávného právního posouzení žalovaný uvádí, že nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, je podle 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 dovozuje, 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 neztotožňuje s argumentem žalobce o nepřezkoumatelnosti oznámení o zahájení řízení pro nedostatek důvodů, neboť předmět řízení byl identifikován dostatečně určitě. Žalovaný v oznámení uvedl konkrétní technická zařízení, jejichž provozování bylo v rozporu s loterijní vyhláškou. Přitom z této vyhlášky je patrné, že v ulici Prap. Veitla a Petra Bezruče bylo zakázáno provozovat výherní hrací přístroje. Žalovaný pak doplňuje argumentaci o popis účinků nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, jímž soud zrušil bod 4. čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se změnil 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.

Žalovaný dodává, že výzva dle § 36 odst. 3 správního řádu byla žalobci 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 navíc 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, přičemž dotčený orgán nesdělil žalovanému žádné důležité informace, které by měly vliv na probíhající správní řízení a nebyly známy v době zahájení řízení. V řízení nebyla doplněna žádná relevantní skutečnost, a proto nebyl dán žádný důvod pro postup dle § 36 odst. 3 správního řádu. Pokud by žalovaný spis doplnil o relevantní podklad, opakovaně by vyzval žalobce. Žalovaný se domnívá, že k namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít.

Žalovaný rovněž vysvětluje, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 9. 2013, tedy téměř 4 měsíce před účinností nové loterijní vyhlášky, a proto k ní nemohlo být

při rozhodování přihlédnuto. Rozsah přezkumu rozkladového řízení je navíc omezen § 152 odst. 4 a § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný při přezkumu postupoval plně v souladu s omezeným revizním principem a nijak procesně nepochybil.

Závěrem žalovaný uvádí, že informace ohledně dřívějšího zrušení loterijních povolení ve výrocích I až X a XII prvostupňového rozhodnutí je pravdivá. Tato skutečnost zakládá důvod pro zastavení správního řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu, přičemž nebyla zjištěna v rámci správního řízení. Nemůže se ale jednat o skutečnost, která by zakládala nezákonnost rozhodnutí nebo jeho nicotnost.

Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žalobci nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Přípisem ze dne 25. 11. 2015, č. j. 3Af 30/2014-37, soud vyrozuměl město Nýrsko dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) o probíhajícím řízení. Zároveň jej vyzval ve lhůtě 14 dnů ke sdělení, zda bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné v řízení. Město Nýrsko sdělilo soudu přípisem ze dne 10. 12. 2015, že nebude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první 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 13. 7. 2016 se u zdejšího soudu konalo jednání, při němž obě strany setrvaly na svých návrzích a argumentech. Žalobce doplnil svou dosavadní argumentaci k rozporu napadeného rozhodnutí s právem Evropské unie o poukaz na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, z nějž dovozuje, že v nynější věci je přítomen unijní prvek, neboť zrušených sázkových her se účastnili i občané jiných států Evropské unie. Proto napadené rozhodnutí i loterijní nález jsou v rozporu s právem Evropské unie. Žalobce dále zdůraznil svou námitku, že mu nebylo poskytnuto právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o rozkladu.

Žalovaný uvedl, že z žalobcem citovaného rozsudku Soudního dvora nelze dovozovat v nynější věci přítomnost unijního prvku; k tomu se dovolává rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 62/2015, sp. zn. 11 As 297/2015 a sp. zn. 9 As 127/2015. Žalovaný dále uvedl k žalobní námitce týkající se toho, že jak žalobci, tak dotčené obci byla ve správním řízení poskytnuta k vyjádření stejná lhůta, že v rozsudku sp. zn. 9 Ad 127/2015 (bod 57) je uvedeno, že se jedná o pochybení, které ale nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

Žaloba je důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda žalovaný zrušil žalobci výše specifikovaná loterijní povolení na území města Nýrsko v souladu s § 43 odst. 1 loterijního zákona a relevantní loterijní vyhláškou města Nýrsko.

Podle § 43 odst. 1 loterijního zákona „[o]rgán, 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 obecně závazné vyhlášky č. 3/2007 („loterijní vyhláška“) „[v]ýherní hrací přístroje je zakázáno provozovat na všech veřejně přístupných místech ve vyjmenovaných ulicích, seznam těchto ulic je uveden v příloze č. 1 této obecně závazné vyhlášky“. Tato loterijní vyhláška nabyla účinnosti dle čl. 3 dne 19. 10. 2007.

Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 3/2009, která novelizovala loterijní vyhlášku, byl seznam ulic přílohy č. 1 vymezen následovně: „Kpt. Kufnera, Šumavské nábřeží, Tylova, Komenského, Čsl. legií, Havlíčkova, Petra Bezruče, Baarova, Palackého, Školní, Strážovská, ul. Práce.“ Tato obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dne 6. 10. 2009.

Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky č. 3/2010, které dále novelizovala loterijní vyhlášku, byl seznam ulic přílohy č. 1 vymezen následovně: „Prap. Veitla, Kpt. Kufnera, Šumavské nábřeží, Tylova, Komenského, Čsl. legií, Havlíčkova, Petra Bezruče, Baarova, Palackého, Školní, Strážovská, ul. Práce.“ Tato obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dne 5. 1. 2011.

Podle čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 4/2013 („nová loterijní vyhláška“) „[s]ázkové hry, loterie a jiné podobné hry lze provozovat pouze na těchto místech:

Klatovská ulice 94, 340 22 Nýrsko,
Petra Bezruče 159, 340 22 Nýrsko,
Petra Bezruče 167, 340 22 Nýrsko,
Prap. Veitla 60, 340 22 Nýrsko,
Prap. Veitla 62, 340 22 Nýrsko,
U Banky 130, 340 22 Nýrsko“.

Podle čl. 5 nová loterijní vyhláška zrušila loterijní vyhlášku a její novely – obecně závazné vyhlášky č. 3/2009 a č. 3/2010.

Podle čl. 6 nová loterijní vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2014.

1. Nicotnost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

Soud se předně zabýval námitkou nicotnosti a nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, protože existence těchto vad by vylučovala jejich další věcný přezkum.

Nicotnost správního rozhodnutí legislativně vymezuje správní řád v § 77.

Za nicotné rozhodnutí doktrína považuje případ, „[...] kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku určité závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, ale paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní správní akt není nadán presumpcí správnosti, nikoho (ani správní orgán, ani účastníky řízení) de iure nezavazuje a není vůbec považován za projev výkonu působnosti orgánu veřejné správy“ (Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 662).

K otázce nicotnosti správních rozhodnutí existuje rozsáhlá judikatura správních soudů. Za nicotná rozhodnutí jsou například považována rozhodnutí, k jejichž vydání nemá správní orgán pravomoc nebo není absolutně věcně příslušný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008-99; ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002-73; ze dne 25. 11. 2004, sp. zn. 6 A 44/2001, č. 502/2005 Sb. NSS; ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS., všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz), rozhodnutí vydaná proti neexistujícímu subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS) nebo pokud správní orgán rozhodl o nepodaném odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. 7 A 18/2001). Nicotnost naopak nezpůsobují méně závažné vady správních aktů. Nicotnými nejsou rozhodnutí, která například obsahují písařskou chybu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 53/2004-73), která jsou podepsána v rubrice za správnost jinou osobou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 2 Azs 5/2004), a jež byla vydaná v rozporu s překážkou věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82). Obecně řečeno, „[l]ze-li jednoznačně tedy dospět k závěru, že není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004-53).

Žalobce spatřuje nicotnost rozhodnutí v tom, že žalovaný zrušil prvostupňovým rozhodnutím určitá loterijní povolení, která ale byla již dříve zrušena. Soud k tomu uvádí, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 9. 2013. Z vyjádření žalovaného k žalobě, ve kterém jsou na straně 5 až 6 uvedena konkrétní data zrušení některých loterijních povolení, a příslušných správních rozhodnutí vydaných během rozkladového řízení dle § 43 odst. 5 loterijního zákona (založena v soudním spisu) vyplývá, že tato loterijní povolení byla zrušena v průběhu rozkladového řízení, tedy v době, kdy již existovalo prvostupňové rozhodnutí, ale nenabýlo ještě právní moci. Jelikož v době vydání prvostupňového rozhodnutí daná loterijní povolení existovala, nebylo prvostupňové rozhodnutí nicotné a nemohlo být pozdějším zrušením určitých loterijních povolení dodatečně „znicotněno“. Pokud byla některá loterijní povolení v průběhu rozkladového řízení pravomocně zrušena, jednalo se o skutečnost, kterou měl zohlednit ministr financí v rozkladovém řízení. Nanejvýše se tak může jednat o vadu napadeného rozhodnutí, nikoli o jeho nicotnost. K tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82, dle něhož překážka věci pravomocně rozhodnuté není tak zásadní vadou řízení před správními orgány, která by způsobovala nicotnost správního

rozhodnutí; jde o vadu řízení způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).

Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy 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); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který 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, pročez 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 seznatelné, proč správní orgán považuje námitky 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).

Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí v tom, že se ministr v napadeném rozhodnutí nevyjádřil ke všem námitkám a argumentům žalobce, zejména ke stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva. Žalobce dále shledává rozpor mezi závěrem žalovaného v řízení před Ústavním soudem a v tomto řízení, pokud v obou případech zastával rozdílný postoj k existenci legitimního očekávání provozovatelů sázkových her. Žalobce rovněž poukazuje na rozpor, že žalovaný na jednom místě prvostupňového rozhodnutí uvádí, že důvodem zrušení loterijních povolení je jejich rozpor s loterijní vyhláškou, na jiném místě ale, že se jedná o rozpor s loterijním nálezem. Související pochybení vytýká i napadenému rozhodnutí ministra. Nesrozumitelnost spatřuje i v tvrzení žalovaného, že zrušením loterijních povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu.

Soud před posouzením jednotlivých námitek uvádí, 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 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).

V otázce pominuté stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva soud vycházel z rozkladu žalobce ze dne 26. 9. 2013 proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného, který žalobce doplnil podáním ze dne 11. 10. 2013. Žalobce na straně 6 doplnění rozkladu toliko uvedl, že proti „[...] *protiprávnímu zásahu do svých mezinárodněprávně zakotvených práv zakotvených v Úmluvě se bude bránit prostřednictvím stížnosti k ESLP*“. Přitom rozklad neobsahuje žádný další odkaz na předmětnou stížnost a zjevně ani nebyla ještě v tu dobu podána. Z této skutečnosti je patrné, proč se žalovaný danou stížností nezabýval. Žalobce totiž pouze konstatoval, že taková stížnost bude podána, aniž by blíže osvětlil, proč je podstatná pro rozkladové řízení a proč se jí má ministr zabývat. Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva není žádným kvalifikovaným aktem, který by zastával mezi podklady rozhodnutí zvláštní postavení a k němuž by bylo nutné vždy přihlédnout.

K rozdílnému postoji žalovaného k legitimnímu očekávání provozovatelů loterií soud uvádí, že žalovaný je orgánem moci výkonné, kterému přísluší aplikace právních předpisů, nikoli jejich autoritativní výklad, jež zajišťují toliko soudy. Soud proto nespatřuje žádný rozpor v přístupu žalovaného, pokud v přechodném ustanovení v čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. spatřoval do doby vydání loterijního nálezu prostředek pro zajištění legitimního očekávání provozovatelů loterií, ale po vydání loterijního nálezu, kterým bylo dané ustanovení zrušeno, přijal závěry Ústavního soudu (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy). V demokratickém právním státě se jedná o tak přirozenou věc, že soud nespatřuje pochybení v přístupu žalovaného, pokud změnu svého názoru obsírněji žalobci nevysvětlil. Navíc řízení před Ústavním soudem a nyní posuzované řízení nemají procesní souvislost, a proto by odlišná argumentace žalovaného v řízení před Ústavním soudem nemohla sama o sobě založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci.

Co se týče důvodů pro zrušení loterijních povolení, soud uvádí, že žalovaný uvedl v prvostupňovém rozhodnutí, že „[m]inisterstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her uvedených ve výrocích tohoto rozhodnutí z důvodu jejich rozporu s OZV č. 3/2010“. V rozhodnutí se přitom jedná o důvod výlučný. Soud se proto neztotožnil s tvrzením žalovaného, že by v prvostupňovém rozhodnutí byly uvedeny i jiné důvody pro zrušení loterijního povolení. Na judikaturu Ústavního soudu žalovaný odkazoval toliko pro další doplnění argumentace. V napadeném rozhodnutí ministra soud rovněž neshledal v této otázce žádný rozpor. Loterijní povolení byla zrušena primárně pro rozpor s loterijní vyhláškou. Stát se tak mohlo ale až na základě loterijního nálezu, protože do jeho vydání platila předmětná přechodná ustanovení, která znemožňovala zrušení loterijních povolení vydaných před 1. 1. 2012. Žalovaný tak mohl zahájit řízení o zrušení těchto loterijních povolení až na základě loterijního nálezu, na což žalobce několikrát upozornil. Závěry žalovaného nejsou nesrozumitelné, ale naopak osvětlují aplikaci § 43 odst. 1 loterijního zákona během změn právní úpravy v důsledku vydání loterijního nálezu.

Pokud žalobce napadá tvrzení žalovaného, že „[z]rušením dotčeného povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu,“ nelze než konstatovat, že toto tvrzení není zcela

vyčerpávající, jako podpůrný argument však nemá žádný vliv na srozumitelnost a zákonnost rozhodnutí jako celku, protože jeho případná absence v textu odůvodnění by neměla žádný vliv na samotné rozhodnutí. Navíc žalobce na stranách 7 až 8 žaloby dospěl sám interpretací ke správnému významu tohoto tvrzení, tedy chápe jeho smysl, a soudu není zřejmé, v čem spatřuje jeho nesrozumitelnost.

Jelikož soud ani v jednom z argumentů neshledal, že by správní rozhodnutí byla zatížena vadou spočívající v jejich nepřezkoumatelnosti či nicotnosti, mohl případ posoudit věcně.

2. Nová loterijní vyhláška

Žalobce poukazuje na nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v tom, že žalovaný nezohlednil vydání nové loterijní vyhlášky.

Soud zjistil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 10. 9. 2013 za účinnosti loterijní vyhlášky, ve znění jejích novel č. 3/2009 a č. 3/2010. Daná právní úprava vylučovala provoz výherních hracích přístrojů na ulici *Prap. Veitla* i *Petra Bezruč*. Prvostupňové rozhodnutí přitom rušilo právě loterijní povolení, která byla vydána pro adresy *Prap. Veitla 62 a 65* a *Petra Bezruč 167*. Dne 1. 1. 2014 nabyla účinnosti nová loterijní vyhláška č. 4/2013, která výslovně povolovala provoz sázkových her, loterií a jiných podobných her na adrese *Prap. Veitla 62* a *Petra Bezruč 167*. Napadené druhostupňové rozhodnutí bylo vydáno až dne 23. 5. 2014.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu „[o]dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy“.

Soud na základě uvedených skutečností dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno již za účinnosti nové loterijní vyhlášky, která povolovala provoz sázkových her, loterií a jiných podobných her na adrese *Prap. Veitla 62* a *Petra Bezruč 167*. Ačkoli žalovaný nemohl vydání nové loterijní vyhlášky přirozeně zohlednit v prvostupňovém rozhodnutí, měl tak učinit v řízení o rozkladu, a to dle § 89 odst. 2 věty první správního řádu i z úřední povinnosti, protože v odvolacím, resp. rozkladovém řízení, je vždy nutné posoudit soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy. Jelikož v době vydání napadeného rozhodnutí neexistoval v nové loterijní vyhlášce částečně (tj. ohledně některých rušených povolení) právní základ pro aplikaci § 43 odst. 1 loterijního zákona a ministr tuto skutečnost v rozkladovém řízení nezohlednil, napadené rozhodnutí je nezákonné. Námitka je proto důvodná.

3. Vadné zahájení správního řízení

Žalobce namítá, že žalovaný v oznámení o zahájení řízení uvedl dva důvody pro zahájení správního řízení, a to rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a zrušení přechodného ustanovení loterijním nálezem, aniž by specifikoval tato tvrzení blíže či popsal vztah mezi těmito dvěma důvody.

Podle § 46 odst. 1 správního řádu „[ř]ízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby“.

Soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný oznámením o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60478/2013/34, vyrozuměl žalobce o zahájení správního řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území města Nýrsko ve věci výše popsaných loterijních povolení. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že „[d]ůvodem zahájení správního řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona ve věci zrušení rozhodnutí specifikovaných v rámci I. až XII. tohoto oznámení je skutečnost, že Ministerstvo financí na základě vlastního zjištění dospělo k závěru, že technická zařízení povolená na základě těchto rozhodnutí jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou Nýrska č. 3/2007 [...]“ (zvýraznil zdejší soud, pozn.). Žalovaný dále dodal, že „Ministerstvo financí dále zahájilo správní řízení dle § 43 odst. 1 loterijního 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 loterijního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012“. Zároveň žalovaný v oznámení uvedl, že tento úkon spojil v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu s dalším úkonem: vyzval žalobce dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení a vyzval dotčený orgán dle § 136 odst. 3 správního řádu ve lhůtě 21 dnů ode dne doručení oznámení.

Soud z popsaného oznámení shledal, že obsahovalo ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu veškeré zákonné náležitosti. K předmětu řízení soud uvádí, že žalovaný vymezil typ řízení odkazem na zákonné ustanovení, konkrétně specifikoval loterijní povolení, kvůli jejichž zrušení řízení zahájil, a uvedl důvody pro zahájení řízení. Soud shledal, že jednoznačným důvodem pro zahájení správního řízení byl rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou. Žalovaný pak správně připomněl i význam loterijního nálezu, protože bez jeho vydání by žalovaný předmětné správní řízení nemohl zahájit. Nelze se proto ztotožnit se žalobcem, že by žalovaný uvedl dva důvody, které by si vzájemně odporovaly. Naopak žalovaný se snažil již v oznámení o zahájení řízení předeštrít veškeré důležité okolnosti pro zahájení řízení z moci úřední.

Povinností vymezit předmět řízení při jeho zahájení se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34, č. 296/2004 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že vymezení skutku, pro který je řízení podle správního řádu zahájeno, musí být konkrétní, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno. Zdejší soud všechny tyto náležitosti v oznámení o zahájení řízení shledal. Naopak se nelze přiklonit k požadavkům žalobce, aby oznámení obsahovalo i podrobnou analýzu jednotlivých důvodů a jejich provázanosti.

Vhodné je poukázat v té souvislosti i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, v němž je uvedeno, že „[p]okud jde o samotnou povahu oznámení o zahájení správního řízení, je nutno vzít v potaz, že na samém počátku řízení není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V této fázi má správní orgán pouze informace plynoucí z jeho postupu před samotným zahájením správního řízení a z případných vnějších podnětů. Nicméně předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“. Z něho je zřejmé, že na oznámení o zahájení řízení nelze klást stejné požadavky jako na samotné rozhodnutí ve věci. Zatímco oznámení o zahájení řízení je procesním úkonem, aktem aplikace hmotného práva je až samotné rozhodnutí ve věci, tedy až v něm má správní orgán povinnost se podrobně vyjádřit k předmětu řízení. Námitka proto není důvodná.

4. Možnost seznámit se s podklady rozhodnutí

Žalobce rovněž napadá, že mu nebylo umožněno se seznámit se všemi podklady rozhodnutí, protože žalovaný v rámci výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu požadoval od dotčené obce dle § 136 odst. 3 správního řádu další podklady, z čehož žalobce dovodil, že žalovaný ještě neměl shromážděné podklady pro vydání 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 neshledal uvedenou námitku důvodnou. Žalovaný vyzval žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu poprvé již v rámci oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 5. 2013, č. j. MF-60478/2013/34. Soud v daném postupu shledává standardní průběh správního řízení. 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 (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS). 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 žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí a zároveň dotčenou obec 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 žalobci i dotčené obci poskytnout ještě možnost podklady doplnit.

Využili-li by žalobce či dotčená obec této možnosti, přirozeně by žalovaný byl povinen vydat novou výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Soud přitom odmítá řešit hypotetické situace, že žalobce by se nedozvěděl o rozšíření podkladů rozhodnutí při nahlížení do spisu, protože v nyní posuzovaném případě se tak nestalo. To, že žalovaný měl shromážděny všechny podklady, prokazuje i skutečnost, že po marném uplynutí stanovené lhůty pro doplnění podkladového materiálu vydal rozhodnutí ve věci. Soud proto neshledal v postupu žalovaného žádné pochybení, natož aby byly porušeny čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 1 Listiny či čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

V rozkladovém řízení pak ministr žádné nové podklady neopatřoval, a proto nebyl dán důvod, aby ministr před vydáním napadeného rozhodnutí žalobce vyzval dle § 36 odst. 3 správního řádu [srov. § 90 odst. 5 ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu *a contrario* § 90 odst. 1 písm. c) část věty za středníkem téhož zákona].

5. Loterijní nález

Žalobce rovněž napadá loterijní nález. Považuje jej za rozporný s mezinárodněprávními závazky České republiky a principem demokratického právního státu, nález je podle něj nepředvídatelný, svévolný a porušuje žalobcovo legitimní očekávání, majetková práva a právní jistotu garantovanou unijními a mezinárodními právními předpisy. Z uvedených vad loterijního nálezu pak dovozuje, že nebyly splněny podmínky zrušení loterijních povolení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona.

Soud považuje za vhodné uvést, že žalobce na několika místech své žaloby v obecné rovině odkazuje na stížnost, kterou podal k Evropskému soudu pro lidská práva, a činí ji součástí žaloby. Soud konstatuje, že k dané stížnosti nepřihlédl. 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 [srovnej § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. Předpokladem soudního přezkumu správního rozhodnutí je formulace alespoň jednoho žalobního bodu a právě smyslem toho je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje 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. Musí se jednat 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 (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, ale nemá pravomoc na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval popsanou dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř.

s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby. Za žalobní bod tak nelze považovat odkaz žalobce na obsah jiného podání (např. odvolání či jiného podání v rámci správního řízení, žaloby v jiném soudním řízení apod.); tam, kde takto formulovaný „žalobní bod“ soud přezkoumá, zatíží řízení vadou, která má vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz četnou judikaturu 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; ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 Afs 46/2013-26; ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37; ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 As 121/2013-40).

Nadto zdejší soud konstatuje, že ani tak by se nemusel blíže zabývat přiloženou stížností, která s poukazem na porušení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě především napadá loterijní nález, protože by se jen těžko mohl od závěrů loterijního nálezu odchýlit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68).

Ze samotné věcné argumentace žalobce vyplývá, že žalobce neporozuměl závěrům loterijního nálezu zcela. Ústavní soud v daném nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., v bodech 29 až 33 popisuje, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela loterijního zákona – zákon č. 300/2011 Sb. (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Žalobcova zrušená loterijní povolení pro území Nýrska byla vydána v letech 2011 až 2013, kdy obce již disponovaly pravomocí prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vybrané loterie a jiné podobné hry omezit či zcela vyloučit. Žalobce si proto mohl a měl být vědom, že jeho podnikatelský záměr byl omezen vůlí Zastupitelstva města Nýrska, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podřídit regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude obec regulovat. Pokud totiž obce měly pravomoc regulovat hazard na svém území již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., přechodné ustanovení v čl. II bod 4 tohoto zákona nebylo prostředkem k vyvážení práv obcí a práv provozovatelů loterií, ale naopak se jednalo o omezení již existujícího práva obcí regulovat loterie. Ústavní soud shledal v této skutečnosti neodůvodněný zásah do práva obcí na samosprávu, což vyjádřil právě v loterijním nálezu. Jelikož žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být porušeno právo garantované čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, natož aby byl porušen princip právního státu, který je součástí jak ústavního pořádku České republiky, tak práva Evropské unie.

Ačkoli Ministerstvo financí přirozeně hájilo účel přechodného ustanovení, nelze z jeho argumentů užívaných před vydáním loterijního nálezu vycházet, protože právě Ústavní soud je ve smyslu čl. 83 orgánem ochrany ústavnosti, který je nadán pravomocí posuzovat soulad zákonů a podzákonných předpisů s ústavním pořádkem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy]. Jakmile byl vydán loterijní nález, Ministerstvo financí správně přijalo nový výklad a zohlednilo závěry Ústavního soudu ve své rozhodovací praxi. Zdejšímu soudu pak vzhledem ke specifickému postavení Ústavního soudu i k čl. 89 odst. 2 Ústavy nepřísluší hodnotit správnost závěrů Ústavního soudu či se od nich odchýlit (k čemuž

zdejší soud opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68).

Soud dále 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 tento soud vůbec poprvé posuzoval případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterního zákona. Nejvyšší správní soud se v tomto rozhodnutí obsáhle zabýval vývojem příslušné právní úpravy, kontextem obdobných sporů i judikaturou Ústavního soudu, včetně loterijního nálezu. Nakonec Nejvyšší správní 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. Z loterijní vyhlášky vyplývalo, že ve vybraných ulicích města Nýrsko bylo zakázáno provozovat určené loterie, dokud nebyla nahrazena novou loterijní vyhláškou.

Jelikož loterijním nálezem nemohlo být z výše uvedených důvodů zasaženo do legitimního očekávání žalobce, respektive jeho vlastnických práv či práv na podnikání, soud považuje za zbytečné, aby se zabýval odkazovanou judikaturou Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora vztahující se k principu ochrany legitimního očekávání. Jak totiž Ústavní soud vyjádřil v bodě 42 loterijního nálezu, „[...] nelze u provozovatelů interaktivních videoloterijních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterijních terminálů - stejně jako každý jiný subjekt práva - si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek)“. Zdejší soud se plně s tímto závěrem ztotožňuje a žalobce nevznesl přesvědčivé důvody, které by tento závěr vyvracely. Rovněž je vhodné znovu poukázat na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 127/2015-68, že s ohledem na vázanost soudů nálezy Ústavního soudu by se zdejší soud mohl jen těžko od závěrů loterijního nálezu odchýlit.

Pokud žalobce dovozoval existenci unijního prvku v řízení z rozsudku Soudního dvora C-98/14, *Berlington Hungary*, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015-170, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobném případě k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterijního zákona. Soud neshledal ani tuto námitku důvodnou.

6. Opakované zrušení loterijních povolení

Žalobce rovněž spatřuje nezákonnost rozhodnutí prvního stupně v tom, že jím žalovaný ve výrocích I až X a XII zrušil loterijní povolení, která již byla dříve zrušena.

Podle § 66 odst. 2 správního řádu „[ř]ízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu“.

Podle § 90 odst. 4 správního řádu „[j]estliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků“.

Úvahy ohledně této námitky soud uvedl již v části, v níž se zabýval nicotností správních rozhodnutí. Soud z příloh zaslaných žalobcem, konkrétně z příslušných správních rozhodnutí vydaných dle § 43 odst. 5 loterijního zákona, zjistil, že loterijní povolení zrušená výroky I až X a XII prvostupňového rozhodnutí byla před vydáním nyní napadeného pravomocně zrušena na žádost žalobce. Soud k tomu doplňuje, že přirozeně není možné zrušit loterijní povolení, která byla pravomocně zrušena již dříve v jiném řízení. Nastala tak dle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu o skutečnost, která odůvodňovala v několika případech zastavení řízení a zrušení příslušných výroků prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě přiznává, že tuto skutečnost nezjistil. Chybně tak napadeným rozhodnutím potvrdil prvostupňové rozhodnutí jako celek, ačkoli procesní situace si vyžadovala ve smyslu citovaných ustanovení jiný postup. K tomu zdejší soud opětovně připomíná již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82, dle něhož opětovné rozhodnutí při existenci překážky věci pravomocně rozhodnuté představuje vadu řízení způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Námitka je proto důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil kvůli tomu, že žalovaný nezohlednil novou loterijní vyhlášku města Nýrsko č. 4/2013, čímž zatížil své rozhodnutí nezákonností (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Dále se také dopustil vady řízení, pokud v napadeném rozhodnutí opomněl skutečnost, že část loterijních povolení byla pravomocně zrušena před vydáním nyní napadeného rozhodnutí. Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud přitom neshledal důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť obě vytýkaná pochybení nastala až v řízení před rozkladovým orgánem.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 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. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 3 000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě se sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Jiné náklady žalobce v řízení neuplatnil ani neprokázal.

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 dne 13. července 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.