



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, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2014, č. j. MF-115221/2013/34-2901-RK,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předmět sporu

Ministr financí rozhodnutím ze dne 22. 7. 2014, č. j. MF-115221/2013/34-2901-RK, zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2013, č. j. MF-60414/1/2013/34, kterým žalovaný zrušil povolení ze dne 22. 12. 2011, č. j. 34/91601/2011, a povolení ze dne 6. 1. 2011, č. j. 34/122485/2010, k provozování sázkových her na adrese Masarova 2428/9, Brno-Líšeň (dále jen „loterijní povolení“).

Důvodem pro zrušení loterijních povolení byl jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 statutárního města Brna (dále též „loterijní vyhláška“). Podle přílohy loterijní vyhlášky bylo totiž zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na celém území jmenované městské části, kam náležela i adresa provozovny uvedené v loterijních povoleních.

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 nález“)]. 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).

Navíc loterie a jiné podobné hry provozované na adrese Masarova 9, Brno, byly provozovány v sousedství chráněné budovy – zařízení zdravotní péče Lékárny Masarova, Masarova 7, Brno. V rámci dokazování žalovaný zjistil, že herna a lékárna byly vzdáleny 19,8 metrů. Byl tak porušen i zákaz, že provozování loterií a jiných podobných her nesmí být povoleno v sousedství budov zařízení zdravotní péče (zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování). Žalovaný přitom odkazoval i na § 17 odst. 11 loterijního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2011, z něhož dovozoval porušení uvedeného zákazu. Ve zbytku rozhodnutí se pak zabýval rozkladovými důvody uplatněnými žalobcem.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

Žalobou podanou dne 8. 10. 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 nálezem, 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.

V druhém žalobním bodu žalobce 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 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 dále 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 zákonitosti 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.

Závěrem žalobce 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.

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

Ve vyjádření ze dne 19. 11. 2014, č. j. MF-73711/2014/2902-4, 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 narušil loterijní povolení, které 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 jasné 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 poměřování 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 čl. 1 odst. 1 zakazuje provozovat technická zařízení definovaná v § 2 písm. e), l) a n) loterijního zákona a dle § 50 odst. 3 tamtéž na místech, které jsou uvedena v příloze loterijní vyhlášky, mezi ně patří území městské části Brno-Líšeň. 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 dále upozorňuje, že statutární město Brno s účinností ode dne 31. 12. 2011 přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011, která zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 9/2008. Příloha uvedené loterijní vyhlášky stanovuje, že v městské části Brno-Líšeň, kam spadají předmětné adresy, je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na celém území městské části. Podle obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, jež nabyla účinnosti dne 12. 2. 2014, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 9/2014, je provozování loterií a jiných podobných her zakázáno na celém území městské části Brno-Líšeň. Statutární město tak opakovaně potvrdilo svůj regulační úmysl. Ke zrušení loterijních povolení došlo po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Zrušení loterijních povolení dochází k uplatnění ústavního práva obcí na samosprávu, které ho vykonávají prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Pokud by podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, žalovaný nezrušil loterijní povolení, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami obcí, dopustil by se zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu.

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 se ve věci nevyjádřil. Žalobci byla dne 9. 8. 2013 a jeho právnímu zástupci dne 2. 10. 2013 doručena prostřednictvím datové schránky dle § 36 odst. 3 správního řádu výzva ze dne 5. 8. 2013, č. j. MF-60414/1/2013, jelikož byl spis doplněn o doložení měření vzdálenosti prostřednictvím programu MISYS. Žalovaný se domnívá, že k namítanému porušení procesních práv nemohlo dojít.

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

Přípisem ze dne 26. 11. 2015, č. j. 3Af 52/2014-35, bylo vyrozuměno statutární město Brno dle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) o probíhající řízení. Zároveň bylo vyzváno ke sdělení ve lhůtě 14 dnů, zda bude v tomto řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné v řízení. Statutární město Brno se rozhodlo 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 něž 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.

Žalovaný taktéž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 285/2014, který řešil skutkově obdobnou situaci, jako je nyní projednávaná věc, nadto se zabýval právě regulací hazardu ve městě Brno. K námitce, že žalobci nebylo poskytnuto právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o rozkladu, žalovaný konstatoval, že v rozkladovém řízení žádné podklady doplňovány nebyly.

Žaloba není důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda žalovaný zrušil žalobci výše specifikovaná loterijní povolení na území městské části Brno-Líšeň v souladu s § 43 odst. 1 loterijního zákona a loterijní vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011, ze dne 6. 12. 2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her.

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 odst. 1 loterijní vyhlášky „[l]oterie a jiné podobné hry:

a) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronicko-mechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen „výherní hrací přístroje“),

b) sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „interaktivní videoloterní terminál“),

c) sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími, se kterými tvoří funkčně nedělitelný celek (dále jen „lokální loterní systém“) a

d) loterie a jiné podobné hry

je zakázáno provozovat na veřejně přístupných místech uvedených v příloze této vyhlášky“.

Podle čl. 1 odst. 3 loterijní vyhlášky „[l]oterie a jiné podobné hry dle odstavce 1 nesmí být provozovány na celém území statutárního města Brna v pracovních dnech od 7.00 hod. do 14.00 hod“.

Podle čl. 2 loterijní vyhlášky „[v]ýherní hrací přístroj, jehož provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, lze provozovat na veřejně přístupných místech, na kterých je provoz dle přílohy zakázán, nejdéle do doby stanovené vydaným povolením“.

Podle čl. 4 loterijní vyhlášky „[t]ato vyhláška nabývá účinnosti dnem 31. 12. 2011“.

Podle přílohy loterijní vyhlášky platí výše uvedený zákaz mimo jiné na celém území městské části Brno-Líšeň.

1. Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, protože tato vada by vylučovala jejich věcný přezkum.

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, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).

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, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).

Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není 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 20. 12. 2013 proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného, který žalobce doplnil podáním ze dne 6. 1. 2014. Žalobce na straně 6 doplnění rozkladu toliko uvedl, že proti „[...] *protiprávnímu zásahu do svých mezinárodněprávně garantovaných práv zakotvených v Úmluvě se brání prostřednictvím stížnosti k ESLP ze dne 10. 10. 2013*“. Přitom rozklad neobsahuje žádný další odkaz na předmětnou stížnost. Z této skutečnosti je patrné, proč se žalovaný danou stížností nezabýval. Žalobce totiž pouze konstatoval, že taková stížnost existuje, 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. 18/2011“. 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 straně 7 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, mohl případ posoudit věcně.

2. Ústavní a zákonná konformita loterijní vyhlášky

Soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v němž uvedený soud připomněl ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zejména zdůraznil, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Případně pak správní soud může obecně závaznou vyhlášku v určité části neaplikovat. Žalobce ve vztahu k loterijní vyhlášce nevznášel žádné námitky, a proto soud podrobil obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 18/2011 obecnému přezkumu.

Soud si pro posouzení loterijní vyhlášky vyžádal od statutárního města Brna vyjádření a související podklady. Ve vyjádření ze dne 20. 6. 2016, č. j. MMB/0246839/2016, město uvedlo, že posuzovanou loterijní vyhlášku schválilo v souvislosti s přijetím zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn loterijní zákon. Loterijní vyhláška reagovala zejména na skutečnost, že došlo ke zrušení zákazu povolovat provozování loterií a jiných podobných her v okolí školských, zdravotnických, sociálních, církevních a jiných „citlivých“ zařízení. Na území města se regulace historicky provádí na základě návrhů jednotlivých městských částí Zastupitelstvu města Brna, které jejich návrhy zpravidla respektuje, protože jsou nejlépe obeznámeny s místními podmínkami. Regulace loterijní vyhlášky č. 18/2011 v zásadě kopírovala regulaci loterijní vyhlášky č. 9/2008, ve znění pozdějších úprav. V důvodové zprávě (č. l. 51 soudního spisu) k posuzované loterijní vyhlášce město uvádí, že byla reakcí na přijetí zákona č. 300/2011 Sb., zejména s ohledem na zrušení § 17 odst. 11 loterijního zákona, který zakazoval povolování hracích přístrojů v sousedství chráněných budov, případně v určeném okruhu do 100 metrů. Dále město popisuje průběh přijímání loterijní vyhlášky za účasti městských částí. Závěrem město uvádí, že většina městských částí upřednostnila veřejný pořádek před finančními příjmy z her, protože byl v těchto městských částech schválen zákaz provozovat jmenované loterie a jiné podobné hry na celém jejich území; mezi ně patřila i městská část Brno-Líšeň. V další části důvodové zprávy (č. l. 52 soudního spisu) město popisuje připomínky Občanského sdružení Brněň, které

mělo zájem na tom, aby se Brno nestalo městem, *kde má hazard ve své nejnebezpečnější podobě zelenou*. Město se rovněž zabývalo finančními rozměry regulace v otázce místních poplatků.

Loterijní vyhláška statutárního města Brna zcela zakazuje dle čl. 1 odst. 1 provozování vybraných loterií a jiných podobných her na území jednotlivých městských částí daného města v rozsahu stanoveném přílohou. U městské části Brno-Líšeň se jedná o zákaz na celém jejím území. V nyní posuzovaném případě byla žalobci zrušena loterijní povolení, protože byla vystavena právě na adresu Masarova 9, Brno, která leží v území městské části Brno-Líšeň. Právo na samosprávné řešení vlastních záležitostí přiznává obcím v nejobecnější rovině čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Statutární město Brno bylo zmocněno k vydání loterijní vyhlášky podle závěrů loterijního nálezu Ústavního soudu již na základě § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 50 odst. 3 loterijního zákona toto obecné ustanovení zákon o obcích toliko konkretizuje. Uvedená ustanovení poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. Vzhledem k rozsahu tohoto zmocnění soud neshledal, že by statutární město Brno v čl. 1 odst. 1 loterijní vyhlášky překročilo své pravomoci, tedy že by jednalo *ultra vires*, zakázalo-li provoz hracích přístrojů na celém území městské části Brno-Líšeň.

Soudu je přitom zjevný i účel takové regulace. V důvodové zprávě město popisuje potřebu regulovat hazard po přijetí zákona č. 300/2011 Sb. a po zrušení ochranného § 17 odst. 11 loterijního zákona. Zároveň poukazuje na zájem zajistit regulací hazardu veřejný pořádek a patrná je i tendence o vyloučení nebezpečných účinků hazardu (srov. i čl. 1 odst. 3 loterijní vyhlášky). Zastupitelstvo statutárního města Brna, resp. městská část Brno-Líšeň, zjevně považuje vybrané loterie za fenomén, jehož sociopatologické dopady jsou natolik závažné, že upřednostnilo v konkrétních případech veřejný pořádek před finančními příjmy z těchto her. Soud k tomu konstatuje, že uvedený postoj je projevem samosprávné pravomoci obce, je zcela v souladu s § 10 písm. d) zákona o obcích a § 50 odst. 3 loterijního zákona a není v rozporu s aktuálním stavem poznáním, že hazard může mít patologické účinky na lidskou psychiku a zasahovat do veřejného pořádku.

Soud se dále zabýval možnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Posuzovaný čl. 1 odst. 1 loterijní vyhlášky ve spojení s přílohou zakazuje provoz hracích přístrojů na celém území městské části Brno-Líšeň. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci; ostatně ani žalobce nic takového nenamítá. Podmínky pro provoz hracích přístrojů jsou stanoveny na území uvedené městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň loterijní vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci.

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-60414/2013/34, vyrozuměl žalobce o zahájení správního řízení dle § 43 odst. 1 loterijního zákona ve věci provozování loterie a jiné podobné hry na území statutárního města Brna 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. - II. 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 Statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her“ (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“. Žalovaný rovněž poukázal na skutečnost, že provozovna na adrese Masarova 2428/9, Brno-Líšeň, se nacházela v sousedství tzv. chráněných budov dle § 17 odst. 11 loterijního zákona, ve znění účinné do 31. 12. 2011, konkrétně Lékárny Masarova, Masarova 7, Brno. 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 výslovně uvedeným důvodem pro zahájení správního řízení byl rozpor loterijních povolení s loterijní vyhláškou a dále i přítomnost chráněné budovy. 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 předejít 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. Předně je nutné podotknout, že 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-60414/2013/34. Podruhé se tak stalo výzvou ze dne 5. 8. 2013, č. j. MF-60414/1/2013/34, v níž už žalovaný nevyzval účastníky řízení k předložení dalších podkladů, ale toliko je poučil o možnosti se s nimi seznámit. Soud v daném postupu shledává standardní průběh správního řízení, kdy po první výzvě ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný doplnil podklady pro vydání rozhodnutí o mapový podklad z aplikace MISYS a účastníky řízení pak opakovaně vyzval.

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, což také učinil. 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 po vydání druhé výzvy již shromážděny všechny podklady, prokazuje i skutečnost, že po marném uplynutí stanovené lhůty pro doplnění podkladového materiálu vydal žalovaný 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

Závěrem se soud zabýval námitkou, ve které žalobce 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 nejdříve považuje za vhodné uvést, že žalobce na několika místech své žaloby v obecné rovině odkazuje na stížnost, kterou údajně podal k Evropskému soudu pro lidská práva, a činí ji součástí žaloby. Soud konstatuje, že k dané stížnosti nepřihlédl. Žalobce stížnost soudu v tomto řízení vůbec nepředložil, ačkoli ji uvedl v seznamu příloh, a proto se jí soud přirozeně nemohl zabývat.

I kdyby však byla stížnost součástí zaslaných příloh, s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního není možné podle konstantní judikatury

správních soudů přijmout praxi, aby žalobce předmět soudního přezkumu vymezil nekonkrétními odkazy mimo samotnou žalobu [srov. § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. 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 (srov. 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 (srov. 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 statutárního města Brna, konkrétně městské části Brno-Líšeň, byla vydána v roce 2011 ve chvíli, 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 statutárního města

Brna, jež mohlo provozování určité loterie na území města kdykoli podříditi regulaci. Žalobci tak nemohlo vzniknout jakékoli legitimní očekávání, že provozování loterií nebude moci statutární město Brno 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 nálezu, 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 vyplývá, že na celém území městské části Brno-Líšeň je zakázáno provozovat vybrané loterie. Pokud výše popsaná loterijní povolení kolidovala s loterijní vyhláškou, nelze v postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 loterijního zákona, který vyústil ve zrušení loterijních povolení, spatřovat nesprávné právní posouzení případu.

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.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. července 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.