



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně: **Play games a.s.**, IČO 24773255, se sídlem V Holešovičkách 1443/4, 180 00 Praha 8, zast. Mgr. Ivem Kroužkem, advokátem se sídlem K. Mašity 409, 252 31 Všenory, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 31. 10. 2012, čj. MF-45382/2012/34-RK,

t a k t o :

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkumu rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž ministr financí zamítl její rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2012, čj. 34/102843/2011, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně ve věci doplnění povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění rozhodném, (dále jen „zákon o loteriích“), prostřednictvím centrálního loterního systému s videoloterními terminály typu ProLink v provozovně ZIPO na adrese Kapitána Jaroše 546/0, 276 01 Mělník.

V prvním žalobním bodě žalobkyně namítá porušení jejího práva na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Žalobkyně svou žádost o vydání povolení k provozování loterie podala dne 18. 11. 2011, žalovaný však ve věci rozhodl až dne 18. 4. 2012, tj. po pěti měsících. Rozhodnutí tedy nebylo vydáno bez zbytečného odkladu, resp. do 30 dnů ode dne zahájení správního řízení dle § 2 a § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

rozhodném. V daném případě nebyla splněna žádná ze zákonem stanovených podmínek pro prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí.

Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že náprava nebyla zjednána ani v rámci rozkladového řízení, neboť ministr se s námitkou porušení práva žalobkyně na vyřízení věci bez zbytečných průtahů nijak nevypořádal, resp. se jí vůbec nezabýval, přestože žalobkyně na tyto skutečnosti upozorňovala již v podaném rozkladu. Žalobkyně od správního orgánu očekávala ochranu svého práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost; řádně totiž splnila veškeré předpoklady k vydání povolení ve smyslu zákona o loteriích v dostatečném časovém prostoru pro jeho vydání, přičemž vydání takového povolení nebránilo žádné objektivní relevantní skutečnosti.

Ve třetí námitce žalobkyně konstatovala, že z důvodu neodůvodněných průtahů ve správním řízení žalovaný v době vydání rozhodnutí vycházel z odlišného právního stavu oproti právnímu stavu, který byl platný a účinný v době stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí. Žalovaný tedy předmětnou žádost o vydání povolení k provozování loterie k tíži žalobkyně zamítl, čímž nejenže zasáhl do jejích základních práv garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale současně ji ani neposkytl ochranu práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V době podání žádosti nemělo město Mělník přijatou obecně závaznou vyhlášku, kterou by regulovalo loterie a jiné podobné hry, a tudíž zde nebyla žádná překážka k vydání povolení v souladu se žádostí žalobkyně.

Žalobkyně proto navrhla soudu, aby napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že se s námitkami žalobkyně neztotožňuje, navrhl proto žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Zdůraznil, že správní orgán musí při svém rozhodování vycházet ze skutkových okolností a právního stavu v době vydání rozhodnutí, tj. podle právních předpisů platných a účinných ke dni vydání rozhodnutí. V době rozhodování byla účinná obecně závazná vyhláška města Mělník č. 1/2011, o výherních hracích přístrojích, (dále jen „OZV č. 1/2011“). I když je si žalovaný vědom skutečnosti, že objektivní důvody na straně státu nesmí jít k tíži účastníků řízení, nezbyvá mu než konstatovat, že v době rozhodování nebyl vzhledem k personálnímu obsazení, vysokému počtu žádostí a změně právní úpravy schopen vyřídit předmětnou žádost dříve. Žalovaný se však nedomnívá, že by byl nečinný a že by vydání rozhodnutí po pěti měsících zakládalo nezákonnost rozhodnutí. Ačkoli nedošlo ke striktnímu dodržení lhůt podle § 71 správního řádu, nemusí to znamenat nečinnost orgánu veřejné moci; takový výklad by vedl k absurdním důsledkům. K tomu žalovaný poznamenal, že žalobkyně mohla uplatnit postup podle § 80 správního řádu; nevyužila tedy všech procesních prostředků, které ji právní řád přiznává.

V replice žalobkyně uvedla, že jí není znám žádný právní předpis nebo judikatura podporující závěr žalovaného, dle něhož nelze-li rozhodnout ve stanovených lhůtách, musí být rozhodnuto co nejdříve. Správní řád v § 6 odst. 1 a § 71 odst. 1 a 3 stanoví přesné lhůty pro vydání rozhodnutí, přičemž povinností správního orgánu je rozhodnout výlučně ve lhůtách dle § 71 odst. 3, nelze-li rozhodnout bezodkladně. S odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 600/03 žalobkyně odmítá argument žalovaného, že o její žádosti nemohlo být vzhledem k nedostatečné personální obsazenosti a množství žádostí rozhodnuto dříve. Stran doporučení žalovaného k postupu dle § 80 správního řádu má žalobkyně za to, že zde předvídané kroky jsou jejím právem, nikoli povinností.

Podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném, (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích

uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Z výzvy k vyjádření ze dne 11. 1. 2012 je zřejmé, že řízení ve věci vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterního systému ProLink bylo zahájeno dne 18. 11. 2011, tj. doručením žádosti žalobkyně žalovanému.

Rozhodnutím žalovaného byla zamítnuta žádost žalobkyně o doplnění povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím centrálního loterního systému ProLink v provozovně ZIPO na adrese Kapitána Jaroše 546/0, 276 01 Mělník. V odůvodnění žalovaný uvedl, že Ústavní soud dne 14. 6. 2011 pod sp. zn. Pl. ÚS 29/10 rozhodl, že mezi výherními hracími přístroji a interaktivními videoloterními terminály, popř. dalšími zařízeními není žádný zásadní rozdíl, neboť nepochybně slouží témuž účelu; lze je podřadit pod širší definici § 2 písm. e) zákona o loteriích. Dále uvedl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je správní orgán povinen při svém rozhodování vycházet z právních a skutkových okolností v době rozhodování. Z tohoto důvodu žalovaný vycházel z obecně závazné vyhlášky města Mělník č. 1/2011, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012 a která stanoví místa, na nichž je zakázáno provozování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích; adresa, kam je žádáno o povolení, mezi tyto „zakázané“ adresy náleží.

Napadeným rozhodnutím ministr financí rozklad žalobkyně zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil s tím, že skutečnost, že žalovaný nevydal své rozhodnutí ve lhůtách podle § 71 správního řádu, nečiní toto rozhodnutí neplatným. Doplnil, že obšírný výklad zásady rozhodování podle právního a skutkového stavu platného v době rozhodování, který není nutné doplňovat či upřesňovat, podal již žalovaný, a proto na něj ministr pouze odkázal.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích může ministerstvo povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona. Ministerstvo v této souvislosti stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku.

Podle § 6 odst. 1 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

Podle § 80 odst. 1 a 3 správního řádu nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení

řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalovaný své rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o doplnění povolení k provozování loterie nevydal v zákonných lhůtách dle § 71 správního řádu, tj. bez zbytečného odkladu, resp. do 30 dnů ode dne podání žádosti. V této souvislosti soud uvádí, že lhůty uvedené v § 71 správního řádu jsou dle ustálené judikatury lhůtami pořádkovými, s jejichž marným uplynutím zákon automaticky nespojuje žádné negativní následky; i po jejich uplynutí lze ve věci vést správní řízení a vydat rozhodnutí. Přestože je zmeškání pořádkové lhůty stanovené zákonem k vydání rozhodnutí vadou správního řízení, není jej možno považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bez dalšího proto nedodržení pořádkové lhůty nepředstavuje důvod ke zrušení předmětného rozhodnutí soudem.

S marným uplynutím pořádkové lhůty k vydání rozhodnutí spojuje správní řád výlučně povinnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti, jakmile se o nečinnosti dozví. Návrh na provedení opatření proti nečinnosti je oprávněn podat také účastník řízení. Pro případ, že nedojde k nápravě podle § 80 správního řádu, může se ten, kdo zcela vyčerpal procesní prostředky v řízení před správním orgánem, obrátit na soud s žalobou proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně však tohoto oprávnění nevyužila.

Ze znění ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu je zřejmé, že zákon výslovně připouští možnost, že rozhodnutí ve věci samé bude vydáno až po marném uplynutí lhůty stanovené v § 71. Nadřízený správní orgán totiž může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby v jím stanovené lhůtě vydal rozhodnutí, dále může převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, může pověřit jiný správní orgán vedením řízení, či může přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Pokud by zmeškání pořádkové lhůty automaticky zakládalo nezákonnost následně vydaného rozhodnutí, ztrácela by výše citovaná ustanovení správního řádu smysl.

S přihlédnutím k výše uvedenému soud shledal, že nedodržení pořádkové lhůty stanovené k vydání rozhodnutí nemá na zákonnost předmětného rozhodnutí žádný vliv.

Žalobní námitka, dle níž se ministr jakožto orgán rozhodující o rozkladu nevypořádal s námitkou porušení práva žalobkyně na vyřízení věci bez zbytečných průtahů, není důvodná, neboť ministr financí tuto námitku neopomenul. V odůvodnění napadeného rozhodnutí přisvědčil žalobkyni v tom, že rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v zákonných lhůtách, současně však poznamenal, že tato skutečnost uvedené rozhodnutí nečiní neplatným. Soud považuje vypořádání této námitky za sice stručné, nicméně zcela dostatečné. Námitce žalobkyně týkající se zásahu žalovaného do jejího práva podnikat či provozovat ekonomickou činnost, nelze přisvědčit, neboť nebyla obsažena v podaném rozkladu, a ministr se jí proto nemohl v napadeném rozhodnutí zabývat.

Neopodstatněný je třetí žalobní bod, v němž žalobkyně namítala, že žalovaný z důvodu průtahů ve správním řízení v době vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně vycházel z odlišného právního stavu, než byl právní stav účinný během lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí, a rozhodl tak tíží žalobkyně. Konkrétně žalobkyně brojí proti tomu, že žalovaný při svém rozhodování vycházel z OZV č. 1/2011, když v době, kdy měl o žádosti

podle zákona rozhodnout, žádná obecně závazná vyhláška provozování loterií a jiných podobných her na území města Mělník neregulovala.

Přestože na rozdíl od občanského soudního řádu a soudního řádu správního, neobsahuje správní řád ustanovení, jež by správnímu orgánu stanovilo povinnost o věci samé rozhodnout podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, vyplývá uvedená zásada ze správního řádu implicitně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79). Správní orgán tedy nemůže pominout změny, k nimž dojde v průběhu řízení, a musí vždy vycházet z účinné právní úpravy, jež na danou věc dopadá. Touto úpravou byla v nyní projednávaném případě OZV č. 1/2011, která v čl. 2 bodě 1 stanovila, že výherní hrací přístroje (pod něž náleží i interaktivní videoloterní terminály) je zakázáno provozovat v klidových a rezidenčních zónách města, přičemž dle čl. 1 písm. d) se do klidových a rezidenčních zón města řadí také ulice Kpt. Jaroše, ve které se nachází předmětná provozovna žalobkyně. Skutečnost, že dříve nebylo provozování loterií a jiných podobných her upraveno žádnou obecně závaznou vyhláškou, je pro rozhodování správního orgánu v dané věci zcela bezpředmětná.

Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12) vyplývá, že „provozování výherních hracích přístrojů a obdobných zařízení se nachází v zásadě na samém okraji společensky akceptovaných aktivit a je doprovázeno významnými negativními externalitami. Zátěž plynoucí z těchto externalit ovlivňuje sociální situaci obyvatel v obcích, v nichž jsou výherní hrací přístroje (či podobná zařízení) provozovány, a veřejný pořádek v těchto obcích. Také i právě proto je žádoucí, aby zastupitelstva obcí, která obce samostatně spravují, v rámci samosprávné pravomoci legitimně prostřednictvím své vyhláskové normotvorby rozhodovala o tom, mají-li být hazardní aktivity na jejich území regulovány.“

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, dospěl k závěru, že „povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“

Z výše citované judikatury je zřejmé, že udělené povolení k provozování loterie lze jejímu držiteli odebrat i zpětně, a to v případě, že obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky interaktivní videoloterní terminály v místě předmětné provozovny zakáže. Po nabytí účinnosti této obecně závazné vyhlášky není možné nové videoloterní terminály v daném místě povolovat. Pokud by tedy žalovaný nepostupoval podle OZV č. 1/2011 a interaktivní videoloterní terminály na daném místě povolil, byl by nucen okamžitě zahájit nové řízení o odebrání tohoto povolení, neboť předmětná vyhláška zakazuje provozovat loterie nebo jiné podobné hry na ulici Kapitána Jaroše v Mělníku.

Soud v této souvislosti poukazuje na závěry Ústavního soudu obsažené v jeho nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v nichž Ústavní soud ve vztahu k již vydaným povolením k provozování interaktivních videoloterních terminálů přiřkl prioritu zájmu obcí na ochraně veřejného pořádku před legitimním očekáváním provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů. Dále uvedl, že „jakmile ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení

o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení.“ Jestliže tedy může veřejný pořádek převážet nad legitimním očekáváním provozovatelů i v případě, že už jim bylo povolení uděleno, tím spíše převáží v případě, kdy o ně teprve žádají.

V nálezu ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, Ústavní soud konstatoval, že „*ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počin zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních 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 videoloterních 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).*“

S ohledem na vše shora uvedené soud uzavírá, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když o žádosti žalobkyně rozhodly podle právní úpravy platné a účinné v době vydání rozhodnutí.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

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 **l z e** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 29. března 2016

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková