



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce: **Play games a. s.**, se sídlem Praha 8, V Holešovičkách 1443/4, IČ 24773255, zast. Mgr. Ivem Kroužkem, advokátem se sídlem Praha 1, Washingtonova 1599/17, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 9. 2012 č. j. MF-60290/2012/34-RK,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí (dále jen „žalovaný“), kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí ministerstva financí (dále jen „MF“) ze dne 25.5.2012, č.j. 34/97895/2011, ve věci jeho žádosti ze dne 10.10.2011 o povolení k provozování lokálního loterního systému MAX POWER (dále jen „LLS“) na adrese České Budějovice, Lannova tř. 33, neboť v době, kdy MF o žádosti rozhodovalo, byla účinná vyhláška města České Budějovice č. 4/2011 (dále jen „OZV č. 4/2011“), vydaná podle novelizovaného § 50 odst. 4 zák. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), která s účinností od 16.12.2011 zakazuje na celém území provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l) a n), loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 loterního zákona.

Žalobce tvrdil, že byl postupem žalovaného zkrácen na svých právech, což mělo za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

V prvním žalobním bodu žalobce namítl porušení jeho procesního práva na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Konstatoval, že předmětnou žádost podal dne 31.10.2011, ale žalovaný nevydal rozhodnutí bez zbytečného odkladu, resp. do 30 dnů ode dne zahájení správního řízení (§ 2 odst. 1 ve spojení s § 71 správního řádu. V daném případě nebyla splněna žádná ze zákonem stanovených podmínek pro prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí. Žalobce nesouhlasil s MF, které v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedlo, že lhůty pro rozhodnutí uvedené ve správním řádu jsou pouze pořádkové a že není z objektivních důvodů schopen tyto pořádkové lhůty dodržovat. Dle mínění žalobce je lhůta pro vydání rozhodnutí lhůtou výslovně stanovenou ve správním řádu, a tudíž se jedná o lhůtu zákonnou a nikoli o lhůtu pořádkovou. Navíc v souladu s judikaturou Ústavního soudu (nález ze dne 3.8.2004, sp. zn. I. ÚS 332/04) případné nedostatky, spočívající např. v organizaci správních orgánů, nemohou jít k tíži jednotlivce, proto žalobce odmítl argument MF, že nemohlo lhůtu z objektivních důvodů dodržet.

Dle názoru žalobce tak žalovaný porušil jeho základní procesní právo na vyřízení věci bez zbytečných průtahů ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu, které je garantováno v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a navíc neposkytl žalobci ani ochranu ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost garantovaného v článku 26 odst. 1 Listiny.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítl, že náprava nebyla zjednána ani v rámci rozkladového řízení, neboť ministr se s námitkou porušení základního procesního práva žalobce na vyřízení věci bez zbytečných průtahů řádně nevypořádal, resp. se jí vůbec nezabýval. Žalobce od správního orgánu očekával ochranu svého ústavně zaručeného práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, a to zvláště za situace, kdy splnil řádně veškeré předpoklady k vydání povolení ve smyslu loterijního zákona v dostatečném časovém prostoru pro jeho vydání, přičemž vydání takového povolení nebránilo žádné objektivní relevantní skutečnosti.

Ve třetím žalobním bodu žalobce namítl, že z důvodu průtahů ve správním řízení žalovaný v době vydání rozhodnutí o předmětných žádostech vycházel z odlišného právního stavu oproti právnímu stavu, který byl platný a účinný v době stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí. V době podání žádostí byla platná a účinná vyhláška Statutárního města České Budějovice č. 2/2011, o stanovení míst a času, ve kterých je povoleno provozovat výherní hrací přístroje (dále jen „OZV č. 2/2011“), jejíž podstatou a účelem nebylo regulovat hazard, který je provozován prostřednictvím jiných technických zařízení povolovaných Ministerstvem financí podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Ačkoli zmocnění obcí k regulaci nominální loterie a jiné podobné hry bylo následně judikováno nálezem Ústavního soudu ze dne 14.6.2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, nic to nemění na skutečnosti, že záměrem zastupitelstva Statutárního města České Budějovice bylo regulovat prostřednictvím OZV č. 2/2011 pouze výherní hrací přístroje ve smyslu § 2 písm. e) a § 17 odst. 1 zákona o loteriích.

Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí MF, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě 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 OZV č. 4/2011. K tomu poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 24/2011.

I když si byl žalovaný vědom skutečnosti, že objektivní důvody na straně státu by neměly jít k tíži účastníků řízení, nezbylo mu než konstatovat, že v době prvoinstančního rozhodování nebylo MF vzhledem k personálnímu obsazení, vysokému počtu žádostí a změně právní úpravy (zákona o loteriích) schopno vyřídit předmětné žádosti dříve. Žalovaný se však nedomníval, že by byl v uvedených věcech nečinný a že by vydání rozhodnutí zakládalo nezákonnost rozhodnutí. Ačkoli nedošlo ke striktnímu dodržení lhůt podle § 71 správního řádu, nemusí tato okolnost znamenat současně nečinnost orgánu veřejné moci; takový výklad by vedl k absurdním důsledkům. Nemůže-li správní orgán rozhodnout ve stanovených lhůtách, pak má povinnost rozhodnout co nejdříve po uplynutí lhůty. K tomu žalovaný poznamenal, že žalobce mohl uplatnit postup podle § 80 správního řádu. Jelikož tak neučinil, znamená to, že nevyužil všech procesních prostředků, které mu právní řád přiznává. V daném případě je proto možné analogicky aplikovat závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 7.3.2005, sp. zn. I. ÚS 319/04 a ze dne 25.4.1996, sp. zn. IV. ÚS 240/95 ve spojení s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hartman proti ČR, stížnost č. 53341/99. Žalovaný dodal, že v projednávaných věcech nebyly žádné důvody, které by žalobci znemožňovaly využití právního institutu zakotveného v § 80 správního řádu.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce konstatoval, že důvodem zamítavého rozhodnutí žalovaného ze dne 25.5.2012 byl údajný rozpor s OZV č. 4/2011, která nabyla účinnosti ode dne 16.12.2011, tedy až po lhůtě pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Žalobci z jeho činnosti není znám žádný právní předpis nebo judikatura podporující závěr žalovaného, podle 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 povinnost správního orgánu rozhodnout výlučně ve lhůtách dle § 71 odst. 3, nelze-li rozhodnout bezodkladně dle § 71 odst. 1, dovozuje na rozdíl od žalovaného i odborná literatura, která v této souvislosti současně uvádí, že posouzení toho, za jakých podmínek a v jakých případech má správní orgán vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a v jakých případech a za jakých podmínek ve lhůtách podle § 71 odst. 3 správního řádu, není a nemůže být věcí libovůle správního orgánu. S odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 600/03 žalobce odmítl rovněž argument žalovaného, že v době prvoinstančního rozhodování nemohlo být o žádostech s ohledem na nedostatečnou personální obsazenost a množství žádostí rozhodnuto dříve. Stran doporučení žalovaného k postupu dle § 80 správního řádu měl žalobce za to, že zde předvídané kroky jsou jeho právem, nikoliv povinností.

Soud o věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání postupem podle ust. § 51 odst. 1 s.ř.s., neboť účastníci takový postup soud po procesním poučení akceptovali.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou uplatněných žalobních bodů, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Při posouzení soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích v rozhodném znění ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté

tohoto zákona. Ministerstvo v této souvislosti stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku.

Podle § 6 odst. 1 správního řádu v rozhodném znění správní orgán vyřizuje 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, 3 téhož zákona je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. (3) Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,

b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Podle § 80 odst. 1, 3 téhož zákona 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. (3) Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případech, 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.

Podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že správní orgán I. stupně nevydal rozhodnutí o předmětné žádosti v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě. Nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně však nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí soudem. Uvedená lhůta je totiž zcela jednoznačně lhůtou pořádkovou. Zákon s jejím zmeškáním spojuje pouze jediný důsledek, a tím je povinnost či možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 1, 3 správního řádu). Z § 80 odst. 3 správního řádu také vyplývá, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník řízení. Této možnosti nicméně žalobce nevyužil.

Z § 80 odst. 4 správního řádu, které stanoví, jaká opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit, je zřejmé, že zákon dokonce výslovně připouští možnost, že rozhodnutí ve věci samé bude vydáno až po marném uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu pro jeho vydání. Nadřízený správní orgán totiž může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby v jím stanovené lhůtě vydal rozhodnutí (§ 80 odst. 4 písm. a/), dále může usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu (§ 80 odst. 4 písm. b/), a dokonce může usnesením 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; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 (§ 80 odst. 4 písm. d/). Tato úprava by postrádala jakýkoliv smysl, pokud by samotné zmeškání pořádkové lhůty stanovené zákonem pro vydání správního rozhodnutí automaticky znamenalo, že rozhodnutí je do té míry nezákonné, že v rámci přezkumného soudního řízení nemůže obstát.

Lze shrnout, že zmeškání pořádkové lhůty stanovené správním řádem pro vydání rozhodnutí nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pouze taková

vada řízení by mohla být důvodem pro zrušení žalobou napadených rozhodnutí soudem podle § 76 odst. 1 písm. c) s.r.s. Zmeškání pořádkové lhůty stanovené správním řádem pro vydání rozhodnutí nemůže samo o sobě zákonnost rozhodnutí o věci samé, tj. zákonnost závěrů, k nimž správní orgán dospěl při posouzení skutkových zjištění po právní stránce, nikterak ovlivnit.

Opodstatněná nejsou ani tvrzení obsažená ve druhém žalobním bodu. Není pravdou, že se žalovaný nevypořádal s námitkou porušení základního procesního práva žalobce na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Ministr financí na tuto námitku v napadených rozhodnutích reagoval sice stručným, nicméně výstižným konstatováním, že skutečnost, že rozhodnutí nebylo vydáno ve lhůtách uvedených v § 71 správního řádu, nečiní toto rozhodnutí neplatným. S tímto závěrem se soud, jak je ze shora uvedeného patrné, ztotožňuje.

Nedůvodná jsou též tvrzení uplatněná žalobcem ve třetím žalobním bodu, v němž je namítáno, že MF z důvodu průtahů ve správním řízení v době vydání rozhodnutí o předmětné žádosti vycházelo z odlišného právního stavu, než byl právní stav účinný během lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce namítá, že správní orgán I. stupně při rozhodování ve věci samé aplikoval OZV č. 4/2011 účinnou ke dni vydání rozhodnutí (25.5.2012), a nikoliv OZV č. 2/2011, která byla účinná během třicetidenní lhůty, ve které měl podle § 71 správního řádu o žádostech rozhodnout.

Soud k tomu zdůrazňuje, že k hlavním principům správního řízení patří zásada, že správní orgán o věci samé rozhoduje podle právního a skutkového stavu, který tu je v době vydání rozhodnutí. Správní orgán proto nemůže pominout změny relevantní právní úpravy, k nimž dojde v průběhu řízení, a jím vydané rozhodnutí musí vycházet z aktuálně účinné právní úpravy, která na věc dopadá. Takovou úpravou v projednávané věci nepochybně byla OZV č. 4/2011, která ve svém článku 1 písm. c) zakazuje na celém území statutárního města České Budějovice provozování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. OZV č. 2/2011 byla podle článku 2 OZV č. 4/2011 zrušena. Ode dne 16.12.2011, kdy OZV č. 4/2011 nabyla účinnosti, tedy správní orgán I. stupně nemohl při rozhodování o předmětných žádostech aplikovat OZV č. 2/2011. Právní úprava obsažená v OZV č. 2/2011 se v důsledku jejího zrušení a nahrazení novou úpravou stala pro rozhodování správního orgánu v dané věci bezpředmětnou, a bezpředmětná je i pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, držiteli je možné zpětně odebrat povolení k provozování loterií či her, pokud se změní okolnosti. V rozsudku ze dne 24.2.2015, č.j. 6 As 285/2014 -32 Nejvyšší správní soud uvedl, 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)].“

Dává-li zákon možnost dokonce odebrat jednou udělené povolení, pokud je přijata obecně závazná vyhláška obce zakazující v daném místě videoloterní terminály, pak je zcela logické, že po začátku účinnosti takové vyhlášky není možné nové videoloterní terminály v daném místě povolovat. Pokud by tedy žalovaný rozhodl v souladu s názorem žalobce,

mohlo by dojít ke zcela absurdním následkům, kdy by povolil LLS podle předchozí vyhlášky a následně zahájil nové řízení o odebrání povolení vzhledem k nově přijaté vyhlášce.

Soud nemohl přisvědčit ani námitce žalobce, že postupem žalovaného bylo zasaženo jeho legitimní očekávání, že rozhodnutí o předmětné žádosti bude vydáno ve třicetidenní lhůtě za účinnosti OZV č. 2/2011. Soud na tomto místě odkazuje na závěry, které zaujal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Ústavní soud zde rovněž ve vztahu k již v minulosti vydaným povolením k provozování loterních systémů zjevně přiřkl prioritu zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před legitimním očekáváním jejich provozovatelů. Poukázal přitom na § 43 odst. 1 zákona o loteriích s tím, že toto ustanovení předpokládá zrušení dříve 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 podle názoru Ústavního soudu může veřejný pořádek převážet nad legitimním očekáváním provozovatelů i v případě, že už jim bylo povolení uděleno, tím spíše převází v případě, kdy o ně teprve žádají.

V této souvislosti lze poukázat též na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 11.4.2013, v němž Ústavní soud mj. 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).*“

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

Protože žalobce nebyl ve sporech úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Pro úplnost soud uvádí, že k obdobnému závěru dospěl i ve věci sp. zn. 9 Af 56/2012 a 9 Af 58/2012.

#### **P o u č e n í :**

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro**

**zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu  
lze získat na jeho internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).**

V Praze dne 29. února 2016

**JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková