



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobce: **Play games a.s.**, se sídlem Praha 8 – Libeň, V Holešovičkách 1443/4, IČ: 24773255, zastoupen JUDr. Ing. Vojtěchem Levorou, advokátem se sídlem Plzeň, Slovanská tř. 136, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 9. 2012, č.j.: MF-47821/2012/34-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 žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví tohoto rozsudku uvedeného rozhodnutí ministra financí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 24. 4. 2012, č.j.: 34/102835/2011, kterým byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 18. 11. 2011 o povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) prostřednictvím Centrálního loterního systému s videoloterními terminály typu MULTILOTO na adrese Na Vinici 457, Nepomuk. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo poukázalo na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a obecně závaznou vyhlášku města Nepomuk č. 1/2012 o zákazu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též jen „OZV č. 1/2012“), která nabyla účinnosti dne 23. 2. 2012 a která zakazuje provozování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na celém území města Nepomuk

V žalobě žalobce namítal porušení jeho procesního práva na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. Konstatoval, že předmětnou žádost podal 18. 11. 2011, nicméně žalovaný rozhodnutí ve věci samé vydal až 24. 4. 2012, tedy po více než pěti měsících. Žalovaný tak 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. Skutečnost, že správní orgán I. stupně nerozhodl v zákonem stanovených lhůtách, potvrdil i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

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 žádosti byla vyhláška města Nepomuk č. 3/2011 o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních přístrojů, včetně interaktivních videoloterijních terminálů zakázáno (dále jen „OZV č. 3/2011“) vadná a neúčinná. Tato však byla na základě připomínek Ministerstva vnitra zrušena a nahrazena OZV č. 1/2012. Žalobce uvedl, že pokud by správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí o žádosti v zákonných lhůtách, OZV č. 1/2012 by v té době ještě neexistovala a žalovaný by tak neměl žádný důvod žádosti nevyhovět, jelikož OZV č. 3/2011 byla vadná a tudíž podle žalobce neúčinná. Dle názoru žalobce, k posouzení žádosti o povolení k provozu se musí vztahovat hmotně právní předpis platný a účinný ke dni podání žádosti. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že správní orgán rozhoduje podle stavu ke dni rozhodování. Ke dni podání žádosti neexistovala platná vyhláška, o kterou se správní orgán opírá. Ta neexistovala ani ve lhůtě stanovené zákonem pro rozhodnutí. Správní orgán I. stupně tak podle žalobce pochybil, neboť rozhodoval na základě skutečností, které nastaly až poté, co bylo řízení o žádosti zahájeno. Z výše uvedených důvodů je podle žalobce napadené rozhodnutí protiprávní, neboť toto rozhodnutí bez dalšího potvrdilo nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Žalobce proto navrhl zrušit obě rozhodnutí.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě žalovaný 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 platná a účinná OZV č. 1/2012.

Žalovaný připustil, že je si vědom skutečnosti, že objektivní důvody na straně státu by neměly jít k tíži účastníků řízení, nezbyvá mu než konstatovat, že v době prvoinstančního rozhodování nebylo Ministerstvo financí vzhledem k personálnímu obsazení, vysokému počtu žádostí a změně právní úpravy (zákona o loteriích) schopno vyřídit předmětnou žádost dříve. Žalovaný uvedl, že se však nedomnívá, že by byl v uvedených věcech nečinný a že by vydání rozhodnutí přibližně po 5 měsících 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. Žalovaný rovněž nesouhlasil s žalobcem, že by v případě rozhodování v zákonných lhůtách vydal povolení k provozování loterie a jiné podobné hry. OZV č. 3/2011 byla v tehdejší době platný a účinný právní předpis, jelikož jeho účinnost nebyla pozastavena, a tudíž nebyl dán žádný zákonný podklad pro to, aby podle OZV č. 3/2011 nebylo postupováno. Žalovaný by k OZV č. 3/2011 přihlížel. Dále žalovaný poznamenal, že žalobce mohl uplatnit postup podle § 80 správního řádu. Jelikož tak neučinil, znamená to, že nevyužil všech procesních prostředků, které mu správní 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.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že objektivní důvody na straně státu, které žalovaný ve svém vyjádření uvedl, nejsou právně relevantní a jen tím žalovaný přiznal, že v rozhodovacích lhůtách pochybil.

Podle § 51 odst. 1 může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Žalobce s rozhodnutím o věci samé bez jednání souhlasil, žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. Soud tedy postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodoval o věci samé bez jednání.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadená rozhodnutí v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, 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 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 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

Podle § 71 odst. 3 správního řádu 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 nařídit 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 zvlášť 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 správního řádu nevydává-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.

Podle § 80 odst. 3 správního řádu 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.

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.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

V daném případě není mezi stranami 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 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.ř.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.

Nedůvodná jsou též tvrzení uplatněná žalobcem v dalším žalobním bodu, v němž je namítáno, že Ministerstvo financí z důvodu průtahů ve správním řízení v době vydání rozhodnutí o předmětných žádostech 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. 1/2012

účinnou ke dni vydání rozhodnutí (24. 4. 2012), ačkoli během třicetidenní lhůty, ve které měl podle § 71 správního řádu o žádosti rozhodnout, nebyla podle žalobce účinná žádná obecně závazná vyhláška, která by provozování loterií a jiných podobných her zakazovala, jelikož OZV č. 3/2011 byla vadná a tudíž neúčinná.

Soud v rámci vypořádání této žalobní argumentace považuje za nutné nejprve zdůraznit, 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. 1/2012, která ve svém článku 1 zakazuje na celém území města Nepomuk provozování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

K argumentaci žalobce o neúčinnosti OZV č. 3/2011 soud uvádí, že tato OZV byla zrušena až podle článku 3 OZV č. 1/2012, byla tedy zrušena až dnem 23. 2. 2012. V případě, že by správní orgán I. stupně rozhodoval o žádosti žalobce před tímto dnem, postupoval by v souladu s touto OZV. Účinnost OZV č. 3/2011 nikdy nebyla postupem podle zákona § 123 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), pozastavena a jednalo se tak v tehdejší době o platný a účinný právní předpis. Ministerstvo vnitra pouze shledalo v člancích 3 a 4 této vyhlášky rozpor s právními předpisy a vyzvalo město Nepomuk k dobrovolnému zjednání nápravy pod hrozbou zahájení dozorového procesu podle § 123 zákona o obcích. Město Nepomuk však nápravu zjednálo, když ode dne 23. 2. 2012 nahradilo OZV č. 3/2011 novým předpisem OZV č. 1/2012.

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 videoloterní terminál, protože nebyla účinná vyhláška zakazující provozování loterií a podobných her (pozn. soudu: což ovšem není pravda – OZV č. 3/2011 byl platná a účinná) a následně zahájil nové řízení o odebrání povolení vzhledem k nově přijaté vyhlášce.

Soud dále odkazuje na závěry, které zaujal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Ústavní soud zde ve vztahu k již v minulosti vydaným povolením k provozování videoloterních terminálů zjevně přiřkl prioritu zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před legitimním očekáváním provozovatelů videoloterních terminálů. 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 převáží v případě, kdy o ně teprve žádají.

V této souvislosti lze poukázat též na nález 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 počín 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, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Protože žalobce nebyl ve sporu 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.

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.

V Praze dne 24.února 2016

JUDr. Karla Cháberová v.r.
předsedkyně senátu

za správnost vyhotovení:
S.Š.