



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a.s.**
sídlem Komořany 146, Komořany

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 1. 2014,
č. j. MF-96525/2013/34,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

- 1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2013, č. j. MF-58562/2013/34 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
- 2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí ze dne 3. 3. 2010, č. j. 34/101828/2009 týkající se 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 pozdějších Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) prostřednictvím Centrálního loterního systému INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, model: INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, výrobní číslo: 463746, 463750, na adrese Hlavní 119, Brno - Komín.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr financí v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a výrok prvostupňového rozhodnutí. Následně ministr financí shrnul argumenty (námitky) žalobkyně uplatněné v rozkladu. Jako první rozkladový argument označil ministr financí námitku žalobkyně, že zahájení řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, brání překážka *res iudicata* a *litispendence* a došlo v něm k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť žalobkyni již bylo jednou právo provozování loterie nebo jiné podobné hry na adrese, na níž bylo posléze prvostupňovým rozhodnutím povolení k provozování zrušeno, přiznáno. Úkonem žalovaného ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2020/34 pak bylo zahájeno správní řízení ve věci změny rozhodnutí o povolení provozování loterie nebo jiné podobné hry ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007. Správní orgány proto měly ve věci postupovat v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu a řízení, v němž byl vydáno prvostupňové rozhodnutí zastavit. Jako druhý rozkladový argument označil ministr financí námitku žalobkyně, že před vydáním rozhodnutí nebyla žalobkyni v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, čímž bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zaručené Listinou základních práv a svobod.
4. K námitce žalobkyně, že zahájení řízení bránila překážka *res iudicata* a *litispendence* a došlo v něm k porušení zásady *ne bis in idem*, ministr financí uvedl, že předmětem správního řízení zahájeného na základě oznámení ze dne 4. 6 2012, č. j. MF-48799/2012/34 je úprava doby platnosti povolení k provozování loterií a jiných podobných her nebo jeho případný soulad s časovým určením v příslušné obecné závazné vyhlášce. Nejedná se tudíž o řízení, které je zahájeno ze stejného důvodu jako řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, a obě řízení tedy nejsou totožná. Dále ministr financí konstatoval, že tato námitka žalobkyně je zmatečná, neboť se existence překážek *res iudicata* a *litispendence* a porušení zásady *ne bis in idem* dovolává ve vztahu k řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí č. j. 34/26452/2007, které však výrokem prvostupňového rozhodnutí zrušeno nebylo.
5. K námitce žalobkyně, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, ministr financí uvedl, že žalobkyni byla stanovena lhůta pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí již v oznámení o zahájení řízení. Tato lhůta byla podle ministra financí přiměřená, neboť jedinými „podklady“ pro vydání rozhodnutí byly obecně závazná vyhláška města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 18/2011“) a nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalobkyně však této lhůty nevyužila a naopak opakovaně požadovala její nepřiměřené prodloužení. Jelikož podklady pro vydání rozhodnutí nebyly po zahájení řízení doplňovány, žalovaný již žalobkyni další vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí nezasílal. V této souvislosti ministr financí poznamenal, že obecně závazné vyhlášky jsou vyhlašovány vyvěšením na úřední desce obce a pokud není stanoveno jinak, jsou účinné 15. dnem jejich vyhlášení a jsou závazné pro všechny jejich adresáty. Žalovaný navíc v oznámení o zahájení řízení příslušnou obecně závaznou vyhlášku dostatečným způsobem identifikoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

III. Žaloba

6. Žalobkyně v podané žalobě konstatovala, že provoz příslušného technického herního zařízení jí byl povolen v souladu s tehdy platnou a účinnou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 9/2008, o regulaci provozu výherních hracích přístrojů (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 9/2008“) rozhodnutím žalovaného č. j. 34/101828/2009, kterým bylo změněno rozhodnutí žalovaného č. j. 34/26452/2007. V souladu s § 50 odst. 3 zákona o loteriích bylo možno povolit i jiné loterie a podobné hry, které nebyly upraveny v první až čtvrté části tohoto

zákona, ovšem za (kumulativně stanovených) podmínek, že v povolení budou podrobně stanoveny všechny podmínky provozování a při vydání povolení bude přiměřeně použito ustanovení první až čtvrté části zákona o loteriích. O splnění první podmínky není sporu, podmínky provozování byly podrobně stanoveny v odůvodnění rozhodnutí č. j. 34/26452/2007. Obecně závazná vyhláška č. 9/2008 umožnila na uvedené adrese provozovat výherní hrací přístroje. Vyjmenovaná veřejně přístupná místa, na kterých je zakázáno provozování výherních hracích přístrojů, včetně kasinových a kasinových za EUR, zakazovala provoz loterií na vyjmenovaných ulicích městské části Brno - Komín. Ulice Hlavní zde ale uvedena nebyla.

7. Žalobkyně uvedla, že na základě oznámení ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34 bylo žalovaným zahájeno správní řízení, jehož výsledkem má být uvedení (změna) rozhodnutí č. j. 34/26452/2007 (ve znění rozhodnutí č. j. 34/101828/2009) do stavu, aby odpovídalo zákonu o loteriích ve znění platném a účinném k 1. 1. 2012. Zahájením správního řízení (*ex officio*), k němuž došlo okamžikem doručení oznámení žalobkyni č. j. MF-48799/2012/34 nastala překážka *litispendence* (zahájeného řízení) a *ne bis in idem*. Jedná se přitom o obsahově stejné řízení, jakož i o naprosto shodné účastníky řízení a je vedeno stejným správním orgánem. V daném případě proto bylo podle žalobkyně na místě, aby tento správní orgán postupoval v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu a řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, zastavil.
8. Žalobkyně dále uvedla, že již ve svém podání ze dne 1. 7. 2013 žádala, aby, pokud bude spisový materiál ve věci doplňován, jí byla tato skutečnost sdělena a mohla se tak k novým podkladům vyjádřit. Žalovaný však žalobkyni po celou dobu řízení žádnou výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jejímž prostřednictvím by žalobkyni dal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nedoručil. V jiných řízeních, které žalovaný vedl se žalobkyní, její mateřskou a sesterskou společností a jejichž předmět byl obdobný, přitom před vydáním rozhodnutí ve věci výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu vydával. Tím, že žalovaný v řízení, v němž vydal prvostupňové rozhodnutí, výzvu k seznámení se s podklady rozhodnutí žalobkyni nezaslal, se podle názoru žalobkyně proto dopustil vůči žalobkyni nerovného zacházení, čímž porušil § 2 odst. 4 správního řádu. Protože žalobkyni nebylo žalovaným umožněno, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, došlo podle žalobkyně rovněž tímto jednáním žalovaného k porušení základních zásad činnosti správních orgánů vyplývajících z § 2 odst. 3 a 4 a § 4 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně je navíc přesvědčena, že jelikož žalovaný v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze konstatoval, že „v rámci správního řízení zjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí. [...] Ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irelevantní“, je toto odůvodnění natolik obecné a nic neříkající, že způsobuje nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

9. Dále žalobkyně uvedla, že nesouhlasí se způsobem, jakým tyto její argumenty vypořádal ministr financí v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně je přesvědčena, že je nesprávný závěr ministra financí, že důvody pro zahájení jednotlivých správních řízení byly odlišné, a proto ve věci neexistuje překážka *litispendence* a *res iudicata* ani nebyla porušena zásada *ne bis in idem*. Všechna správní řízení byla zahájena podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, a byť byla zahájena formálně z odlišných důvodů, obsahově jsou tato řízení totožná a vedou ke stejnému závěru. Za nesprávný považuje žalobkyně rovněž závěr ministra financí, že žalobkyni již v oznámení o zahájení řízení byla poskytnuta dostatečná lhůta pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalobkyně především nemohla vědět, že v průběhu řízení nedošlo k doplnění spisového materiálu o nové poklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí a navíc v některých zcela totožných případech byla v řízeních vedených se žalobkyní výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu vydávána a nebyl tudíž dán důvod, aby bylo se žalobkyní v tomto řízení zacházeno odlišně a v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.
10. V závěru žaloby žalobkyně namítla, že obecně závazná vyhláška č. 18/2011 byla přijata dne 6. 12. 2011 na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Tento zákon však nebyl přijat v souladu s přístupovými dohodami k Evropskému společenství, neboť před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. 6 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „směrnice 98/34/ES“). Zákon o loteriích je přitom normou technického charakteru a podle směrnice 98/34/ES platí, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení či dokonce nesmí být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek, tento postup však v podle názoru žalobkyně v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen nebyl. Žalobkyně podrobně popsala průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a jeho schvalování v Parlamentu České republiky a uvedla, že z tohoto průběhu vyplývá, že při schvalování zákona č. 300/2011 Sb. došlo k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c) a § 3 a 4 nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 směrnice 98/34/ES, protože nové zásadní změny návrhu zákona nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření.
11. S odvoláním na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) proto žalobkyně zastává názor, že vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost tohoto zákona vůči jeho adresátům. Žalovaný měl proto podle žalobkyně sám zahájit u Soudního dvora řízení o předběžné otázce ve smyslu článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství týkající se souladu přijetí zákona č. 300/2011 Sb. s právem Evropské unie. Podle názoru žalobkyně je ze stejných důvodů vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her nepoužitelná a nevymahatelná obecně závazná vyhláška č. 18/2011, neboť byla přijata právě na základě zákona č. 300/2011 Sb.
12. Dále žalobkyně navrhla, aby v případě, že městský soud nedospěje k závěru, že je možno v tomto případě aplikovat směrnici 98/34/ES řízení přerušil a sám podal u Soudního dvora návrh na zahájení řízení o výše uvedené předběžné otázce.

IV. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. V úvodu svého vyjádření žalovaný konstatoval, že provoz technického herního zařízení byl povolen v souladu s tehdy platnou a účinnou Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

obecně závaznou vyhláškou č. 9/2008, a to dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. V době vydání povolení obecně závazná vyhláška na dané adrese umožňovala provozování loterií a jiných podobných her. K jeho zrušení došlo až po přijetí obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, která jednoznačným způsobem vyjadřuje regulační úmysl statutárního města Brna.

14. Podle žalovaného u provozovatelů těchto zařízení nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, neboť, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13, mohli a měli si být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných předpisů, včetně vyhlášek. S ohledem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích si tyto provozovatelé musí být vědomi i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Navíc, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 123/2012 - 31, pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry zde byla dána po celou dobu existence § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Zrušením dotčeného povolení tedy žalovaný plně respektoval ústavní právo obcí na samosprávu.
15. K namítaným překážkám řízení (*res iudicata*, *litispendence* a *ne bis in idem*) žalovaný uvedl, že tyto překážky v dané věci řízení nebránily. Správní řízení vedené pod č. j. MF-48799/2012/34 bylo zahájeno podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. z důvodu změny povolení č. j. 34/26452/2007, které je podkladem pro vydání dalších povolení k jednotlivým koncovým terminálům, a nikoliv podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu zrušení povolení č. j. 34/26452/2007 pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou. Ačkoliv obě řízení vede stejný správní orgán s totožným účastníkem, nejedná se o stejný předmět řízení a řízení byla zahájena z jiných důvodů.
16. K námitce nesprávného procesního postupu spočívajícího v tom, že nebyla žalobkyni před vydáním prvostupňového rozhodnutí zaslána výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu, žalovaný uvedl, že tato výzva byla již součástí oznámení o zahájení řízení. Jelikož do spisového materiálu nebyly po zahájení řízení doplňovány žádné podklady, nebyl dán důvod, aby byla žalobkyně opětovně vyrozumívána o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť veškeré podklady byly známy již době zahájení řízení. V případě, že by k doplnění dalších podkladů v průběhu řízení došlo, byla by žalobkyni nově výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu zaslána. Žalovaný by tedy postupoval shodně jako v jiných řízeních, na které žalobkyně poukazovala v žalobě.
17. Dále žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí prvostupňové nepovažuje za nepřezkoumatelná. Podle jeho názoru se v napadeném rozhodnutí ministr financí vypořádal se všemi argumenty žalobkyně uplatněnými v rozkladu a prvostupňové rozhodnutí obsahuje konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění, proč bylo rozhodnuto o zrušení vydaného povolení.
18. Žalovaný dále konstatoval, že není orgánem příslušným k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, neboť tak může učinit pouze soud. K takovému postupu však není dán žádný důvod. Žalovaný dále shrnul průběh notifikace zákona č. 300/2011 Sb. podle směrnice 98/34/ES a v této souvislosti uvedl, že podle jeho názoru je zákon o loteriích jedním z příkladů právního předpisu, v jehož obsahu se prolínají hmotněprávní i

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

procesněprávní ustanovení. Jelikož ne každé jeho ustanovení má technickou povahu, není možné přistoupit na premisu, že veškerá ustanovení tohoto zákona podléhají povinnosti notifikační procedury. V této souvislosti poukázal žalovaný na stanovisko generálního advokáta ve věci C-443/98, Unilever Italia SpA proti Central Food SpA., z něhož vyplývá, že i v případě nedodržení předepsané procedury budou použitelná a vynutitelná ta ustanovení zákona, která nejsou technickou regulací ve smyslu směrnice 98/34/ES. Takovým ustanovením je v rámci zákona o loteriích právě ustanovení o regulační pravomoci obcí obsažené v § 50 odst. 4, ke kterému navíc nebyly v rámci notifikačního procesu vzneseny žádné připomínky, a tudíž lze učinit závěr, že toto ustanovení bylo přijato v souladu s požadavky práva Evropské unie. Domnívá-li se však žalobkyně, že k porušení směrnice 98/34/ES došlo, může se dovolávat ochrany u národního soudu, což v tomto případě také činí.

19. Závěrem svého vyjádření žalovaný uvedl, že ke zrušení příslušného povolení by došlo i v případě, pokud by zákon č. 300/2011 Sb. nebyl přijat a neexistoval by. Již před přijetím tohoto zákona měly obce pravomoc regulovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky výherní hrací přístroje. Pojem výherní hrací přístroj byl již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. interpretován ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 a následných rozhodnutí nejvyšších soudů tak, že pod pojem výherní hrací přístroj se zařazovaly i interaktivní videoloterní terminály a případně jiná technická herní zařízení spadající pod definici § 2 písm. e) zákona o loteriích a pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla zakotvena v § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
20. Žalobkyně repliku k vyjádření žalovaného nepodala.

V. Dosavadní průběh řízení

21. Městský soud přípisem ze dne 29. 4. 2014, č. j. 10 Af 12/2014 - 13 vyrozuměl statutární město Brno o probíhajícím řízení a vyzval ho, aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřilo, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Statutární město Brno se ve stanovené lhůtě nevyjádřilo, soud s ním proto jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal.
22. Usnesením ze dne 23. 5. 2019, č. j. 10 Af 12/2014 - 32 městský soud řízení přerušil do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 5 As 177/2016, neboť zjistil, že se pátý senát Nejvyššího správního soudu (usnesením ze dne 31. 7. 2017, č. j. 5 As 177/2016 - 44) obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s otázkami, (i) zda se provozovatelé loterií a jiných podobných her, kteří prokážou, že mezi jejich zákazníky pravidelně patřili i státní příslušníci jiných členských států Evropské unie, mohou dovolávat ustanovení unijního práva (Smlouvy o fungování Evropské unie) o svobodě pohybu služeb a navazující judikatury Soudního dvora, a (ii) zda má v řízení o žalobě (případně kasační stížnosti) ve věcech, v nichž je přezkoumáváno rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterie či jiné podobné hry na základě obecně závazné vyhlášky, obec, jež tuto vyhlášku vydala, postavení osoby zúčastněné na řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru (usnesením ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016 - 61).
23. Soudní dvůr se vyjádřil rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, BONVER WIN, a. s. proti Ministerstvu financí ČR tak, že „článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 177/2016 - 139 o otázkách položených pátým senátem rozhodl a věc vrátil zpět pátému senátu. Městský soud proto usnesením ze dne 22. 4. 2021, č. j. 10 Af 12/2014 - 34 rozhodl o pokračování v řízení.

VI. Další vyjádření žalovaného

24. Žalovaný se následně ve věci vyjádřil podáním ze dne 13. 5. 2021. Úvodem shrnul, že z rozsudku Soudního dvora ve věci *BONVER WIN*, C-311/19 vyplývá, že žalobkyně je povinna nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinna náležitě prokázat. Žalobkyně však existenci unijního prvku netvrdila a žádným způsobem ji neprokazovala.
25. Obecně je však žalovaný toho názoru, že při aplikaci čl. 56 a násl. SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie, je nutno brát v potaz i další ustanovení a skutečnosti, které omezení volného pohybu služeb umožňují. Zákazem provozování hazardních her je sledována ochrana veřejného pořádku, jehož porušování bývá s jejich provozováním spjato. Zároveň je takovýmto omezením chráněno zdraví obyvatel, a to zejména proti hráčské závislosti, jakožto stále častějšímu patologickému jevu v současné společnosti. Již tímto jsou dle jeho názoru splněny podmínky pro zákonné omezení pohybu služeb uvnitř Evropské unie stanovené v čl. 52 SFEU (v návaznosti na čl. 62 SFEU).
26. Podle žalovaného jsou také naplněny podmínky stanovující požadavky na povahu právních předpisů zakládajících omezení volného pohybu služeb v rámci Evropské unie, které byly Soudním dvorem stanoveny v rámci rozhodnutí ve věci *Berlington Hungary*, C 98/14. Soudní dvůr v rámci tohoto rozhodnutí stanovil, že při posuzování zákonnosti omezení volného pohybu služeb je nutno zkoumat především cíle, systematickosti a přiměřenosti právní úpravy, nediskriminační povahu právní úpravy, ochranu legitimního očekávání, ochranu soutěžního práva. Žalovaný je toho názoru, že tyto podmínky jsou ověřovány již tradičně v rámci soudních řízení. Žalovaný je rovněž názoru, že soudy při svém rozhodování vždy přezkoumávají zákonnost předmětných obecně závazných vyhlášek. V okamžiku, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, jejímž posouzením se zabývá při přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení, které bylo vydáno právě pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou, zároveň tímto nutně ověří, že omezení volného pohybu služeb je rovněž zákonné. Možnost zákonného omezení volného pohybu služeb, po ověření slučitelnosti vnitrostátních předpisů s příslušnými ustanoveními SFEU, pak Soudní dvůr přímo vyslovil v bodě 34 rozhodnutí ve věci *BONVER WIN*, C-311/19.
27. Žalobkyně se k vyjádření žalovaného ani ve věci samé již nevyjádřila.

VII. Ústní jednání

28. Dne 7. 10. 2021 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobkyni bylo předvolání k nařízenému jednání doručeno do datové schránky dne 14. 9. 2021. Ačkoliv byla žalobkyně řádně

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

předvolána, k nařízenému jednání bez omluvy nedostavila. Jelikož nebyly dány důvody pro odročení jednání, soud jednal podle § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalobkyně. Žalovaný setrval na svých stanoviscích prezentovaných již v písemných podáních a ve vyjádření při jednání nad jejich rámec neuvedl nic nového.

29. Soud v rámci ústního jednání zrekapituloval podstatný obsah správního spisu.
30. Oznámením o zahájení řízení ze dne 13. 5. 2013, č. j. MF-58562/2013/34, doručeným žalobkyni dne 14. 5. 2013, oznámil žalovaný žalobkyni, že zahajuje z moci úřední správní řízení podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry na území statutárního města Brna ve věci rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím Centrálního loterního systému INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, model: INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, výrobní číslo: 463746, 463750, na adrese Hlavní 119, Brno - Komín. Řízení bylo zahájeno z důvodu, že žalovaný na základě vlastních zjištění dospěl k závěru, že technická zařízení provozovaná na základě rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. V oznámení o zahájení řízení č. j. MF-58562/2013/34 je uvedeno, že žalovaný toto oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojuje s dalšími úkony v řízení a žalobkyni podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu vyzývá k učinění návrhu důkazů, vyjádření ve věci nebo jiných návrhů a úkonů, jakož i ke všem podkladům rozhodnutí, a to ve lhůtě do 21 dnů ode dne doručení tohoto oznámení.
31. Podáním ze dne 27. 5. 2013 požádala žalobkyně o prodloužení stanovené lhůty do 30. 6. 2013, a to z důvodu velkého počtu správních řízení týkajících se provozování loterií a jiných podobných her, které žalovaný se žalobkyní zahájil, a s tím souvisejícím nárůstem agendy na straně žalobkyně. Usnesením ze dne 4. 6. 2013, č. j. MF-58562/I/2013/34, doručeným žalobkyni dne 6. 6. 2013 prodloužil žalovaný žalobkyni lhůtu k vyjádření k podkladům rozhodnutí o 21 dnů od doručení tohoto usnesení. Podáním ze dne 1. 7. 2013 žalobkyně opětovně požádala o prodloužení stanovené lhůty, a to do 15. 10. 2013 a navrhla přerušení řízení do rozhodnutí zastupitelstva města Brna o přijetí nové obecně závazné vyhlášky stanovující podmínky provozu loterií a jiných podobných her na území města Brna, k němuž by měl dojít v září nebo v říjnu roku 2013. Žalobkyně dále v tomto podání uvedla, že žádá žalovaného, pokud bude spis, který žalovaný ve věci veden, doplněn o nové podklady, aby jí byla zaslána nová výzva k seznámení se s podklady rozhodnutí. Usnesením ze dne 25. 6. 2013, č. j. MF-58562/3/2013/34 žalovaný návrhu žalobkyně nevyhověl a lhůtu stanovenou usnesením č. j. MF-58562/I/2013/34 jí neprodloužil. Žalovaný rovněž vyrozuměl žalobkyni, že k přerušení řízení neshledal důvod.
32. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí, č. j. 34/101828/2009 týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) prostřednictvím Centrálního loterního systému INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, model: INDICATIVE VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTTO, výrobní číslo: 463746, 463750, na adrese Hlavní 119, Brno - Komín.
33. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž uplatnila obsahově totožné námitky existence překážky řízení v podobě *res iudicata* a *litispendence* a porušení zásady *ne bis in idem* a nesprávného procesního postupu žalovaného spočívajícího v tom, že

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

nebyla žalobkyni před vydáním prvostupňového rozhodnutí zaslána výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu, jako v podané žalobě. Napadeným rozhodnutím ministr financí rozklad žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

34. Městský soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Napadené rozhodnutí Městský soud přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
35. Žaloba není důvodná.
36. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí se musí soud v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, a pokud by dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí takovou vadou skutečně trpí, byl by povinen jej pro vady řízení zrušit.
37. Soud úvodem připomíná, že správní řízení je vázáno zásadou jednotnosti správního řízení, tedy že prvostupňové i napadené (druhostupňové) rozhodnutí je nutné posuzovat jako celek. Případné vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí by žalovaný mohl zhojit v napadeném rozhodnutí. Takto může postupovat tehdy, pokud je výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně v souladu s právními předpisy i věcně správná, avšak odůvodnění obsahuje určité rozpory, které ne zcela odpovídají obsahu výrokové části a které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Jestliže by však napadené rozhodnutí případné vady prvostupňového rozhodnutí nenapravila, nebo by se jednalo o takové vady, které takto ani napravit nelze, zatěžovaly by tyto vady i napadené rozhodnutí.
38. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).
39. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, ze kterého nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl, což může být založeno absencí výroku rozhodnutí, nedostatky jazykového vyjádření výroku nebo vnitřní rozporností. Dalším případem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti rozhodnutí může být výrok správního orgánu, který nemá oporu v zákoně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000 - 29). Nesrozumitelné je také rozhodnutí, jestliže jeho odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, jež správní orgán vedly k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24), či rozhodnutí, jehož výrok je v rozporu s odůvodněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78).
40. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

41. Městský soud především konstatuje, že žádnou z výše uvedených vad, které by mohly způsobovat nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí ani napadeného rozhodnutí, a k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, neshledal.
42. Žalobkyně uplatněnou námitku, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť jeho odůvodnění je natolik obecné a nic neříkající, by bylo možno podřadit pod důvod nepřezkoumatelnosti spočívající v absenci konkrétních důvodů, o něž se prvostupňové rozhodnutí opírá, popř. pod důvod spočívající v nevypořádání námitek žalobkyně uplatněných v řízení. Důvody, pro které žalovaný přistoupil ke zrušení povolení, jsou v prvostupňovém rozhodnutí obsaženy na straně 2 jeho odůvodnění, kde je mimo jiné uvedeno:

„Ministerstvo financí v rámci správního řízení zjistilo stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí.

Statutární město Brno s účinností ode dne 31. 12. 2011 přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 18/2011, o regulaci loterií a jiných podobných her (dále jen „OZV č. 18/2011“), která zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 9/2009 v úplném znění. OZV č. 18/2011 stanovuje v čl. 1 odst. 1 s odkazem na přílohu veřejně přístupná místa, na kterých je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. e), l), n) a § 50 odst. 3 loterního zákona. Čl. 1 odst. 2 pak stanovuje, že loterie a jiné podobné hry podle odstavce 1 a dle ustanovení § 2 písm. g), i), j) a m) loterního zákona je zakázáno provozovat na veřejně přístupných místech uvedených v příloze této OZV [...] Příloha OZV č. 18/2011 pak stanovuje, že v MČ Brno - Komín, kam spadají adresy uvedené ve výročí tohoto rozhodnutí, je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry na ulicích Absolonova, Čichnova, Dělnická, Chaloupky, Hlavní, Kníničská, Kristenova, Olbrachtovo náměstí, Pastviny, Podveská, Řezáčova, Svratecká, Vavřínecká.

Ministerstvo financí přistoupilo ke zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry uvedených ve výročí tohoto rozhodnutí z důvodu jejich rozporu s OZV č. 18/2011. Zrušením dotčených povolení dochází k uplatnění práva obcí na samosprávu. U provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že, jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných předpisů včetně obecně závazných vyhlášek (viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013). V případech, kdy ministerstvo financí využívá ustanovení § 43, nejedná se o protiústavní postup a porušení loterního zákona. Ministerstvo financí uvádí, že provozovatelé si musí být vědomi existence ustanovení § 43 loterního zákona a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbavení (konstatováno Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011).

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

Ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irelevantní.

43. Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 bylo žalovaným zrušeno pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011, která s účinností ode dne 31. 12. 2011 zakázala provoz loterií a jiných podobných her mimo jiné v městské části Brno - Komín na ulici Hlavní, a tedy i na adrese, kde byl žalobkyni rozhodnutím č. j. 34/101828/2009 provoz loterie nebo jiné podobné hry povolen. Žalovaný postupoval podle § 43 zákona o loteriích, jenž v odst. 1 stanovil, že orgán, 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. Tyto důvody jsou nepochybně dostatečně konkrétní a je z nich seznatelné, proč žalovaný rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 zrušil. Prvostupňové rozhodnutí tedy není z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.
44. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobkyně v řízení, v němž žalovaný vydal prvostupňové rozhodnutí, žádnou argumentaci, jíž by se žalovaný musel v prvostupňovém rozhodnutí zabývat, neuplatnila. Žalobkyně nezpochybňovala, že žalovaný je na základě zákona o loteriích oprávněn řízení, v němž vydal prvostupňové rozhodnutí vést, nezpochybňovala jeho postup v řízení, žalovaným učiněné úkony, podjatost úředních osob apod. Žalobkyně během tohoto řízení ani nezpochybňovala, že žalovaný je rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 oprávněn postupem podle § 43 zákona o loteriích pro rozpor z obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 zrušit. Žalobkyně pouze opakovaně požádala o prodloužení lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí a navrhla přerušení řízení. Se všemi těmito podáními žalobkyně se žalovaný před vydáním prvostupňového rozhodnutí vypořádal, což ostatně v úvodu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný také rekapituluje. Jelikož žalobkyně v řízení na prvním stupni žádné námítky neuplatnila, nemohl je žalovaný ani v prvostupňovém rozhodnutí ani vypořádat a absence jejich vypořádání proto nemůže způsobovat jeho nepřezkoumatelnost. Z tohoto pohledu se jeví poněkud nadbytečné konstatování žalovaného v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, že ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí žalovaného této věci irelevantní, neboť žalobkyně žádné „ostatní argumenty“ v řízení, v němž bylo vydáno toto rozhodnutí, neuplatnila, toto konstatování však v duchu zásady přebytné neškodí (*superfluum non nocet*) žádnou vadu prvostupňového rozhodnutí způsobit nemůže.
45. Tato žalobní námitka proto není důvodná.
46. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že v řízení nastala překážka *litispendence* a *res iudicata* a že byla porušena zásada *ne bis in idem*. Soud v této souvislosti poznamenává, že zákaz dvojího projednání téže věci (zásada *ne bis in idem*) je ve své podstatě důsledkem existence překážky řízení v podobě věci rozhodnuté (překážka *res iudicata*) (srov. např. již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 12. 1998, č. j. 6 A 85/95 - 36). Pokud by tedy v daném případě skutečně došlo ke vzniku překážky *rei iudicatae* a žalovaný, resp. ministr by v řízení pokračoval a vydal prvostupňové rozhodnutí, resp. napadené rozhodnutí, logickým důsledkem takového postupu by bylo i porušení zásady *ne bis in idem* a její případné porušení by pak již bylo nadbytečné samostatně posuzovat. Soud se proto dále zabýval jen otázkou, zda v řízení nastala překážka věci zahájené nebo překážka věci rozhodnuté.
47. První z uvedených překážek řízení je upravena v § 48 odst. 1 správního řádu, jež stanoví, že zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Druhá z uvedených překážek řízení je upravena v § 48 odst. 2 správního řádu přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.

48. Je naprosto zřejmé, že již z povahy věci není možné, aby se o téže věci a z téhož důvodu současně vedla dvě nebo více řízení. Za řádné je možno považovat jenom to řízení, které bylo zahájeno jako první, a to řízení, které již případně bylo také zahájeno jako řízení druhé, musí být proto zastaveno (srov. § 66 odst. 1 písm. e) a odst. 2 správního řádu). Obdobně platí, že pokud je zjištěno, že je vedeno řízení ve věci, v níž již bylo předtím pravomocně rozhodnuto, je třeba takové řízení zastavit buď z důvodu bezpředmětnosti žádosti, nebo pro „odpadnutí“ důvodu u řízení z moci úřední (§ 66 odst. 1 písm. g) a § 66 odst. 2 správního řádu). Pokud by toto v pořadí druhé řízení nebylo zastaveno a správní orgán by ním pokračoval a vydal meritorní rozhodnutí, bylo by takové rozhodnutí stíženo vadou nezákonnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 5. 2004, č. j. 52 Ca 23/2003 - 104 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007 - 82) a takové rozhodnutí by byl povinen odvolací správní orgán bez dalšího zrušit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu a příslušné řízení zastavit (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2011, č. j. 15 Ca 12/2009 - 50). Pokud by tak neučinil, bylo by pochopitelně i rozhodnutí odvolacího orgánu nezákonné.
49. Překážka *litispendence* podle § 48 odst. 1 správního řádu je dána pouze tehdy, pokud jsou kumulativně naplněny dvě podmínky, a to, že jde o řízení „v téže věci“, a dále, že jde o řízení „z téhož důvodu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6 Ads 139/2012 - 58). To obdobně platí i v případě překážky *res iudicata* podle § 48 odst. 2 správního řádu. Překážka *res iudicata* vzniká, pokud daná řízení neprobíhala současně, ale ve vzájemné časové posloupnosti. Také v případě této překážky však musí být kumulativně splněny dvě podmínky, a to, že v řízení bylo přiznáno „totéž právo“ nebo uložena „tataž povinnost“ a jde o řízení „z téhož důvodu“, k nímž přistupuje podmínka třetí, a to že se jednalo o „tutéž osobu“.
50. Jelikož porušení § 48 odst. 1 nebo 2 správního řádu způsobuje pouze nezákonnost rozhodnutí, která byla vydána v řízeních, v nichž došlo k porušení těchto ustanovení správního řádu, a tedy k nerespektování překážky řízení v podobě *litispendence* nebo *res iudicata*, může k této vadě soud přihlížet pouze v případě, že ji žalobce v podané žalobě namítne (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Míra obecnosti žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) přitom určuje míru obecnosti v jaké je soud povinen jednotlivé žalobní body vypořádat (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, bod 31).
51. Žalobkyně v žalobě uvedla, že na základě oznámení č. j. MF-48799/2012/34 bylo žalovaným zahájeno správní řízení, jehož výsledkem má být uvedení (změna) rozhodnutí č. j. 34/26452/2007 (ve znění rozhodnutí č. j. 34/101828/2009) do stavu, aby odpovídalo zákonu o loteriích ve znění platném a účinném k 1. 1. 2012. Zahájením správního řízení, k němuž došlo okamžikem doručení oznámení žalobkyni č. j. MF-48799/2012/34 nastala podle žalobkyně překážka *litispendence*, neboť se jedná o obsahově stejné řízení, jakož i o naprosto shodné účastníky řízení a je vedeno stejným správním orgánem jako řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Dále žalobkyně v žalobě uvedla, že je přesvědčena, že je nesprávný závěr ministra financí, který námitku existující překážky věci zahájené uplatněnou žalobkyní v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí vypořádal tak, že důvody pro zahájení jednotlivých správních řízení byly odlišné, a proto ve věci Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

neexistuje překážka *litispendence* a *res iudicata* a ani nebyla porušena zásada *ne bis in idem*. Žalobkyně je totiž tohoto názoru, že ačkoliv byla řízení zahájena formálně z odlišných důvodů, byla tato řízení zahájena shodně podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, jsou obsahově totožná a vedou ke stejnému závěru.

52. Řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí a rozhodnutí prvostupňové, bylo žalovaným zahájeno na základě oznámení č. j. MF-58562/2013/34 podle § 43 zákona o loteriích z důvodu, že žalovaný dospěl k závěru, že technická zařízení provozovaná žalobkyní na adrese Hlavní 119, Brno - Komín na základě rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011 a z tohoto důvodu bylo povolení č. j. 34/101828/2009, které žalobkyni umožnilo provoz těchto technických zařízení, prvostupňovým rozhodnutím žalovaného zrušeno.
53. Žalobkyně žalobní bod namítající existenci překážky *litispendence* nebo *res iudicata* formulovala do značné míry obecně a stručně, neboť ani náznakem neuvedla, v čem konkrétně spatřuje naplnění podmínek, že se v případě obou namítaných řízení jedná o řízení v „téže věci“, popř. že v těchto řízeních má být žalobkyni uložena „tataž povinnost“. Z této žalobní námitky tak není zřejmé, na základě čeho žalobkyně dovozuje, že dříve zahájené řízení, o jehož zahájení bylo žalobkyni vyrozuměna oznámením č. j. MF-48799/2012/34, bylo žalovaným zahájeno se žalobkyní „v téže věci“, tedy že technická zařízení provozovaná žalobkyní na adrese Hlavní 119, Brno - Komín na základě rozhodnutí č. j. 34/101828/2009 jsou provozována v rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011. Rovněž z této žalobní námitky není ani zřejmé, z čeho žalobkyně dovozuje, že v tomto řízení byla žalobkyni žalovaným uložena „tataž povinnost“ tato technická zařízení na adrese Hlavní 119, Brno - Komín dále neprovozovat, a že tedy v tomto řízení došlo ke zrušení povolení č. j. 34/101828/2009, které žalobkyni provoz technických zařízení na této adrese umožňovalo.
54. Tvzení žalobkyně vzhledem ke své obecnosti tedy nenasvědčují existenci jí namítaných procesních překážek vzniklých v důsledku zahájení řízení, které bylo žalovaným se žalobkyní zahájeno na základě oznámení č. j. MF-48799/2012/34, a následného zahájení řízení, které bylo se žalobkyní žalovaným zahájeno na základě oznámení č. j. MF-58562/2013/34. Tato tvzení žalobkyně proto ani nemohou zpochybnit závěr ministra financí uvedený v napadeném rozhodnutí, že předmětem řízení zahájeného na základě oznámení č. j. MF-48799/2012/34 byla úprava doby platnosti povolení k provozování loterií a jiných podobných her nebo jeho případný soulad s časovým určením v příslušné obecné závazné vyhlášce a že se tedy nejedná o řízení, které bylo zahájeno ze stejného důvodu, jako řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, a že se tedy nejedná o řízení totožná.
55. Soud proto k této obecné námitce žalobkyně může opět jen v obecné rovině konstatovat, že řízení o změně povolení provozování loterie a jiné podobné hry není řízením týkajícím se „téže věci“ ani řízením, v němž byla žalobkyni uložena „tataž“ povinnost, jako řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, jímž došlo ke zrušení povolení provozování loterie a jiné podobné hry na adrese Hlavní 119, Brno - Komín pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou č. 18/2011.
56. Ani tato žalobní námitka proto není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

57. Dále se soud zabýval námitkou žalobkyně, že nebyla v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním prvostupňového rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
58. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu nestanoví-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.
59. Podle § 46 správního řádu řízení 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 (odst. 1). Oznámení o zahájení řízení může být spojeno s jiným úkonem v řízení (odst. 3).
60. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, žalobkyni bylo doručeno oznámení o zahájení řízení č. j. MF-58562/2013/34, jímž žalovaný oznámil žalobkyni, že zahajuje podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích z moci úřední správní řízení ve věci provozování loterie nebo jiné podobné hry, v němž bylo zrušeno rozhodnutí č. j. 34/101828/2009, na základě kterého provozovala žalobkyně technická zařízení na adrese Hlavní 119, Brno - Komín, dne 14. 5. 2013. Doručením tohoto oznámení bylo správní řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno. Žalovaný oznámení o zahájení řízení v souladu s § 46 odst. 3 správního řádu spojil s dalším úkonem v řízení, což je v tomto oznámení s právě s odkazem na § 46 odst. 3 správního řádu explicitně uvedeno. Tímto dalším úkonem byla mimo jiné výzva učiněná v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, jejímž prostřednictvím žalovaný vyzval žalobkyni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí a to ve lhůtě 21 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení.
61. Podle § 46 odst. 3 správního řádu může být oznámení o zahájení řízení spojeno s jiným úkonem v řízení, přičemž z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že tímto úkonem nemůže být i výzva podle § 36 odst. 3 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243 přitom dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.
62. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že tím, že žalovaný spojil oznámení o zahájení řízení s výzvou, již vyzval žalobkyni k uplatnění jejího práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu, a stanovil jí zároveň lhůtu, ve které se může k podkladům rozhodnutí vyjádřit, žádné procesní právo žalobkyně neporušil. Žalobkyně následně opakovaně požádala o prodloužení této lhůty, čemuž žalovaný v prvním případě vyhověl, ve druhém případě žádost žalobkyně o prodloužení lhůty zamítl. Mezi žalobkyní a žalovaným přitom není sporné a obsah správního spisu to potvrzuje, že spis od zahájení řízení do doby vydání prvostupňového rozhodnutí již o žádné poklady pro vydání rozhodnutí doplňován nebyl.
63. Tím, že žalovaný žalobkyni před vydáním prvostupňového rozhodnutí již žalobkyni opětovně nevyrozumíval o tom, že ukončil shromažďování podkladů a nevyzval ji znovu Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, proto nemohlo dojít k žádnému porušení tohoto ustanovení. Spis nebyl o podklady pro vydání rozhodnutí po uplynutí lhůty stanovené žalovaným pro vyjádření k podkladům rozhodnutí doplňován a žalobkyni tudíž nic nebránilo v tom, aby se ve stanovené lhůtě s úplným spisem seznámila a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřila. Bylo rozhodnutím žalobkyně, že tak ani přesto, že jí byla žalovaným tato lhůta prodloužena, neučinila. Skutečnost, že žalobkyně svého práva vyplývajících z § 36 odst. 3 správního řádu nevyužila, ač jí v tom žádná překážka nebránila, však nemůže představovat procesní pochybení žalovaného, jež by mohlo mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

64. Také tato žalobní námitka proto není důvodná.
65. Jako poslední se soud zabýval námitkou žalobkyně, že při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice 98/34/ES, a že tyto vady v procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. způsobují nepoužitelnost a právní nevynutitelnost jak tohoto zákona, tak obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, která byla podle žalobkyně přijata právě na základě zákona č. 300/2011 Sb.
66. K této námitce městský soud především uvádí, že otázkami, jichž se tato námitka žalobkyně týká, se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a to dokonce přímo ve věcech, které se týkaly právě žalobkyně (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 - 48, bod 17 a 18, ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 - 55, bod 37 a 38 a ze dne 1. 4. 2021, 9 As 287/2019 - 68, bod 17 a 18), přičemž závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem k těmto otázkám jsou jednoznačné a konstantní. Jelikož k této námitce existuje jednotná judikatura, nemá smysl, aby zdejší soud znovu opakoval již vícekrát vyřčené, a proto na závěry z ní vyplývající jen stručně odkazuje.
67. Pravomoc obcí regulovat na svém území hazard plyne na základě čl. 104 Ústavy přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36 a 37) a není tak vázána na konkrétní zmocnění obsažené v zákoně o loteriích (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, body 16 a 17). Otázka, zda byl v případě zákona č. 300/2011 Sb. dodržen proces notifikace podle směrnice 98/34/ES, je tedy z hlediska posouzení závaznosti a vynutitelnosti obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 bezvýznamná. I pokud by v průběhu procesu přijímání zákona č. 300/2011 Sb. došlo k tak závažným chybám v rámci procesu notifikace, že by proto tento zákon nebyl vynutitelný, obecně závazná vyhláška č. 18/2011 by obstála i jen na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, jenž umožňuje obcím ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to přesto, že obecně závazná vyhláška č. 18/2011 na toto ustanovení výslovně neodkazuje. Možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů byla tedy obcím dána již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 bod 32 a 33 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, bod 23 až 25). Předběžná otázka Soudnímu dvoru týkající se notifikace zákona č. 300/2011 Sb. by tak v tomto řízení byla zcela nadbytečná. Lze tedy uzavřít, že obecně závazná vyhláška č. 18/2011 je závazným a vynutitelným právním předpisem vůči všem svým adresátům, tedy i vůči provozovatelům loterií a jiných podobných her.
68. Rovněž tuto žalobní námitku proto soud neshledal důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

69. Soud nad rámec žalobkyní uplatněných žalobních bodů poznamenává, že se neopomněl v projednávané věci zabývat tím, zda byl při svém rozhodování povinen zohlednit dopady rozsudku Soudního dvora *BONVER WIN*, C-311/19. Z rozsudku Soudního dvora *BONVER WIN*, C-311/19 nevyplývá, že by byl soud povinen k případnému rozporu obecně závazné vyhlášky s právem Evropské unie (především čl. 56 SFEU) přihlížet i bez návrhu a je tedy povinností žalobce tento rozpor namítat v rámci řádně a včas uplatněných bodů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 2/2020 - 70, bod 12 až 17, č. j. 1 As 128/2020 - 55, a ze dne 1. 4. 2021, 9 As 287/2019 - 68). Žalobkyně však v průběhu řízení žádný žalobní bod, jenž by obsahoval námitku rozporu s právem Evropské unie, neuplatnila, soud se proto otázkou případné kolize obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 s právem Evropské unie nezabýval, neboť by tím při přezkoumání napadeného rozhodnutí vykročil z mezí stanovených žalobními body, k čemž není oprávněn.
70. Soud se ze stejného důvodu rovněž nezabýval možným diskriminačním charakterem obecně závazné vyhlášky č. 18/2011, neboť ani takovou námitku žalobkyně v řízení neuplatnila a ani tuto otázku soud nad rámec námitek uplatněných v rámci žalobních bodů není oprávněn posuzovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2021, č. j. 10 As 265/2020 - 57).

IX. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

71. Jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný a soud ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

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 7. října 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.