

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Statutární město Chomutov**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, zastoupeného Mgr. Pavlem Němcem, advokátem se sídlem Okružní 13, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SYNOT TIP, a. s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zastoupené JUDr. Jaroslavem Novákem, advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 8. 4. 2009, č. j. 34/107546/2008-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2012, č. j. 9 Ca 168/2009 - 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2.400 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Pavla Němce, advokáta se sídlem Okružní 13, Mohelnice.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 4. 2008, č. j. 34/30713/2008, žalovaný k žádosti společnosti SYNOT LOTTO, a.s. (nyní SYNOT TIP, a.s.; dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) schválil provozování a umístění nových hráčských stanic (terminálů) interaktivního loterního systému (dále též „interaktivní videoloterní terminály“, nebo jen „IVT“) mimo jiné také na adrese Zahradní 5341, Chomutov. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí dne 11. 11. 2008 rozklad s tím, že žalovaný povolil provoz předmětného interaktivního videoloterního terminálu na adrese, na kterou se vztahuje zákaz provozu výherních hracích přístrojů (dále též „VHP“) stanovený obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Chomutova č. 3/2008, o regulaci provozování výherních hracích přístrojů ze dne 31. 3. 2008 (vyhláška nabyla účinnosti dnem vyhlášení). Žalobce v rozkladu namítl, že schválením této obecně závazné vyhlášky jasně deklaroval snahu o zajištění veřejného pořádku vymezením míst se zákazem provozu VHP, přičemž daná obecně závazná vyhláška byla ihned po nabytí účinnosti odeslána žalovanému spolu se žádostí o umožnění realizace práva účastníka řízení o vydání všech povolení k provozování loterií a jiných podobných her na území žalobce, jestliže v takových řízeních rozhoduje žalovaný. Navzdory tomu vydal následně žalovaný výše uvedené rozhodnutí, kterým schválil provozování a umístění nového IVT na území žalobce, aniž by žalobci v tomto povolovacím řízení umožnil realizovat práva účastníka řízení. Usnesením ze dne 4. 12. 2008 žalovaný rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o rozkladu. Argumentoval přitom tím, že v daném správním řízení se jednalo o povolení hry ve smyslu § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), nikoliv o povolení provozu výherního hracího přístroje ve smyslu § 50 odst. 4 téhož zákona, jejichž provoz může být regulován obecně závaznými vyhláškami vydávanými obcemi v samostatné působnosti. Žalobce podal rozklad rovněž proti usnesení žalovaného ze dne 4. 12. 2008. Ministr financí v záhlaví specifikovaným rozhodnutím tento rozklad zamítl a příslušné usnesení potvrdil.

[2] Městský soud poté vyhověl žalobě žalobce a v záhlaví specifikovaným rozsudkem napadené rozhodnutí ministra financí zrušil. Proti tomuto rozsudku nyní žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[3] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel z judikatury Ústavního soudu týkající se regulace interaktivních videoloterních terminálů obecně závaznými vyhláškami vydávanými obcemi (nálezy ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Městský soud z této judikatury dovodil, že obec je při regulaci chování, které by mohlo narušovat veřejný pořádek, oprávněna vymezit rovněž území, v němž si nepřeje provozování IVT. Jestliže tedy žalobce vydal obecně závaznou vyhlášku, kterou provoz výherních hracích přístrojů na svém území omezil, mělo Ministerstvo financí při svém rozhodování k této regulaci přihlížet. Žalobce tak byl účastníkem daného správního řízení, neboť je tzv. další dotčenou osobou, která mohla být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ze

skutečnosti, že obec není žadatelem ve smyslu § 50 odst. 3 loterního zákona, nelze dovodit, že není ve svých právech dotčena za situace, kdy obecně závaznou vyhláškou dává najevo, že v určitých lokalitách na svém území odmítá trpět provoz byť jen jednoho z možných druhů zařízení naplňujících definici loterií a podobných her, přičemž je obecně známo, že provozování těchto her často vede k narušení veřejného pořádku, jehož dodržování má obec zajišťovat. Aby této povinnosti mohla dostát, musí mít právo vyjádřit své stanovisko v povolovacím řízení vedeném podle citovaného ustanovení loterního zákona.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a ve vyjádření žalobce

[4] Stěžovatel se v kasační stížnosti nejprve obsáhle věnuje judikatuře Ústavního soudu týkající se problematiky loterií a jiných podobných her, na niž ve svém rozsudku odkazoval městský soud. Dle stěžovatele Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 sice podřadil interaktivní videoloterní terminály pod legislativní zkratku výherních hracích přístrojů dle § 2 písm. e) loterního zákona, zároveň však konstatoval, že IVT nejsou výherní hrací přístroje v užším slova smyslu podle § 17 odst. 1 téhož zákona. Ústavní soud si tedy byl vědom, že jde o složitější technická zařízení než výherní hrací přístroje, která jsou podobná a sloužící témuž účelu, ale jejich povolovací režim nadále spadá do kompetence stěžovatele. Tento názor následně nalezl oporu i v zákoně č. 300/2011 Sb., kterým byl loterní zákon nedávno novelizován. K otázce aplikace obecně závazných vyhlášek obcí na IVT stěžovatel argumentuje nutností rozlišit tři časová období – období do vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, období po jeho vydání a období od 14. 10. 2011, kdy vstoupil v účinnost § 50 odst. 4 loterního zákona v podobě, v jaké byl novelizován zákonem č. 300/2011 Sb. V prvním z těchto období stěžovatel k obecně závazným vyhláškám obcí vydaným na základě zmocnění dle § 50 odst. 4 loterního zákona přihlížel zprostředkovaně, a to na základě šetření otázky možného narušení veřejného pořádku. Počínaje dnem zveřejnění zmiňovaného nálezu Ústavního soudu stěžovatel aplikoval obecně závazné vyhlášky obcí vydané podle § 50 odst. 4 loterního zákona rovněž na jiná technická herní zařízení povolovaná podle § 50 odst. 3 uvedeného zákona, a to za předpokladu, že z obsahu obecně závazné vyhlášky obce jednoznačně vyplývala vůle obce regulovat nejen VHP, nýbrž také jiná technická herní zařízení. Ode dne 14. 10. 2011 stěžovatel striktně respektuje vyhlášky obcí vydané podle novelizovaného § 50 odst. 4 loterního zákona.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 představuje zlomové rozhodnutí. Městský soud však aplikoval právní názor o možnosti regulovat IVT prostřednictvím obecně závažné vyhlášky zpětně do roku 2008 a na počátek roku 2009, kdy uvedená možnost regulace „nebyla právně známa“, respektive správní orgány, včetně samotných obcí, zastávaly jiný právní názor. Úmyslem obcí tedy nemohla být regulace IVT v případech, kdy ani nevěděly, že takovou pravomoc mají. Výklad nálezů Ústavního soudu proto nelze vztahovat zpětně. Takové „zpětné působení“ výkladu by znamenalo narušení právních vztahů, které vznikaly v aplikační praxi stěžovatele od roku 2003 (jedná se o desítky tisíc správních řízení). Tyto právní vztahy

vznikaly „v souladu s tehdy platným právním názorem“, tj. byla dodržena zásada legitimního očekávání, a současně je tak naplněna zásada právní jistoty a důvěry ve správní akty vydané státem. Dle stěžovatele ani Ústavní soud nikterak nevyjádřil, že by měl jeho průlomový právní názor působit zpětně, pouze nastínil, že stěžovatel má možnost postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterního zákona. Předmětem posouzení Ústavního soudu nadto byly obecně závazné vyhlášky obcí, které explicitně stanovily, že regulují IVT, zatímco nyní posuzovaná vyhláška žalobce obsahuje pouze blíže nespecifikovaný pojem výherní hrací přístroj, z čehož není regulační úmysl obce patrný.

[6] Ve vztahu k problematice účastenství obcí na správních řízeních o povolení loterie a jiné podobné hry stěžovatel rozlišuje mezi dvěma obdobími, a to mezi obdobím před zavedením ustanovení § 45 odst. 3 do loterního zákona novelou provedenou zákonem č. 300/2011 Sb. a obdobím od nabytí účinnosti uvedené novely. V prvním z těchto období nemohla být obec účastníkem daného správního řízení, neboť nebyla žadatelem, ani neměla postavení dotčené osoby dle § 27 správního řádu. Zákonodárce explicitně vyjádřil a založil účastenství obcí v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování zákonem určeného druhu loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese teprve výše uvedenou novelizací loterního zákona. Dle stěžovatele nelze dovozovat, že obec má postavení účastníka daného správního řízení na základě § 27 správního řádu (jak činí městský soud), neboť má možnost regulovat provozování loterií a jiných podobných her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Toto právo obci dává z hlediska právního a procesního „silnější“ postavení, neboť rozhodování v souladu s dalšími právními předpisy je základní náležitostí individuálních právních aktů, v loterním zákoně vyjádřenou v jeho § 4 odst. 2. Stěžovatel dále namítá, že narušení veřejného pořádku nelze dovozovat ze samé podstaty provozování loterií a jiných podobných her, nelze tedy presumovat, že při jejich provozování dochází k narušení veřejného pořádku. V opačném případě by bylo nutno stejnou skutečnost presumovat i pro prodej alkoholických nápojů, které mohou být hlavní příčinou narušování veřejného pořádku a vyššího stupně společenské škodlivosti ve formě výtržnictví. Zde přitom obce také neparticipují na příslušných správních řízeních, ačkoliv mohou regulovat danou oblast prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Dle žalobce by ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu na danou věc dopadalo stejně přiléhavě i bez vydání příslušných nálezů Ústavního soudu a v režimu tehdy účinného zákona o loteriích. Možnost dotčení práv jako předpoklad účastenství není rigidním institutem, právní norma v této otázce umožňuje široké správní uvážení. Rozumným postupem pak je obecné přiznání práva účastníka řízení obcím, neboť jde o tak závažnou věc, jako je možnost ovlivnit, zda na území obce budou či nebudou provozovány „tvrdé“ hazardní hry. Regulační pravomoc obcí v této oblasti přitom bylo možno vyvodit i z obsahu norem tehdejší právní úpravy, konkrétně z kombinace výkladu zákona o loteriích, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a správního řádu, s důrazem na teleologický výklad. Ústavní soud tento postup svými nálezy nijak nepopřel, naopak spíše posílil vnímání nadřazenosti principu regulace hazardních her jako nástroje k ochraně veřejného pořádku na straně obcí proti principu právní jistoty provozovatele hazardní hry. Ostatně zákon o loteriích stanovil i v tehdy účinném znění možnost změnit či zrušit již vydané a platné povolení z důvodu prevence možného narušení veřejného pořádku.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je nedůvodná.

[9] Jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, žalobce vydal dne 31. 3. 2008 na základě § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 loterního zákona obecně závaznou vyhlášku, kterou reguloval provoz výherních hracích přístrojů na svém území stanovením lokalit, ve kterých je jejich provoz zakázán. V předmětné vyhlášce blíže nedefinoval pojem „výherní hrací přístroje“, avšak dne 3. 4. 2008 zaslal stěžovateli přípis, kterým jej informoval o přijetí této vyhlášky a žádal jej o její respektování v případech, kdy stěžovatel rozhoduje o povolování videoloterních terminálů a elektromechanických rulet na území žalobce, kde vyhláška provoz loterních zařízení zakazuje. Dále stěžovatele požádal o to, aby byl vždy účastníkem řízení, v nichž stěžovatel rozhoduje o povolení loterního zařízení či povolení provozu hazardních her definovaných v § 2 loterního zákona na území žalobce, a o provedení revize všech povolení vydaných na provoz videoloterních terminálů a elektromechanických rulet, která byla vydána před účinností dané vyhlášky, tak aby byla tato povolení uvedena v soulad s vyhláškou. Stěžovatel následně (rozhodnutím ze dne 28. 4. 2008) k žádosti osoby zúčastněné na řízení schválil provozování a umístění nových hráčských stanic interaktivních videoloterních terminálů, z nichž jedna byla umístěna na území žalobce. Žalobce nebyl účastníkem daného správního řízení, poté, co se o vydaném povolení dozvěděl na základě žádosti podané u stěžovatele podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podal proti rozhodnutí stěžovatele rozklad.

[10] Předmětem sporu v nynějším řízení je otázka účastenství žalobce v předmětném řízení o vydání povolení k provozování IVT vedeném stěžovatelem podle loterního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2011.

[11] Pokud by dané správní řízení bylo vedeno dle loterního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2012, pak by odpověď na tuto otázku jasně plynula z uvedeného zákona, konkrétně z ustanovení jeho § 45 odst. 3, dle nějž „*obec, na jejímž území má být loterie nebo jiná podobná hra podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, je účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry v provozovně na určité adrese. V řízení o povolení sázkové hry podle § 2 písm. l) a n) jde o umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo lokálních loterních systémů na území obce. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.*“ Hrami dle § 2 písm. l) cit. zákona jsou „*sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídící jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních videoloterních terminálů.*“ Loterní zákon ve znění účinném do 31. 12. 2011 však žádnou speciální úpravu účastenství ve správních řízeních vedených na jeho základě neobsahoval, a tak je potřeba účastenství v těchto řízeních posuzovat podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Otázkou tedy je, zda byl žalobce účastníkem předmětného správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, jak dovodil městský soud.

[12] Pro zodpovězení této otázky považuje Nejvyšší správní soud předně za vhodné vyjasnit, jak tomu bylo s pravomocí obcí regulovat obecně závaznými vyhláškami vydávanými v jejich samostatné působnosti provozování interaktivních videoloterních terminálů.

[13] Loterní zákon ve znění před nabytím účinnosti jeho novelizace provedené zákonem č. 300/2011 Sb. upravoval pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky následujícím způsobem: „*Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.*“ (§ 50 odst. 4 loterního zákona). V praxi přitom panovaly pochybnosti ohledně toho, zda obce mají pravomoc regulovat skrze své obecně závazné vyhlášky rovněž provozování IVT. Podle názoru, jež zastával stěžovatel (ale třeba také Ministerstvo vnitra), nebylo možno IVT podřadit pod pojem výherního hracího přístroje ve smyslu § 50 odst. 4 cit. zákona, naopak některé obce byly názoru, že jsou oprávněny regulovat provozování IVT. Tento spor rozřešil Ústavní soud sérií nálezů z roku 2011, konkrétně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/11, v nichž dal jednoznačně za pravdu zastáncům druhého z uvedených právních názorů.

[14] V prvním z těchto nálezů (tj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Chrastavy) Ústavní soud odmítl argumentaci Ministerstva vnitra, podle níž nebylo možno podřazovat interaktivní videoloterní terminály pod pojem výherní hrací přístroje s tím, že rozhodujícími faktory pro odlišení obou pojmů jsou rozdílné technické požadavky kladené na tato zařízení, a tudíž i rozdílný povolovací režim, jenž se navenek projevuje především povahou subjektů, které jsou zákonem zmocněny k vydávání povolení k provozování těchto zařízení. Dle Ministerstva vnitra IVT představovaly inominátní loterii či jinou podobnou hru, která nebyla výslovně vyjmenována ve výčtu v § 2 ani v § 17 odst. 1 loterního zákona a kterou mohlo *ad hoc* povolovat pouze Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterního zákona. Pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou loterie a jiné podobné hry dle § 50 odst. 4 loterního zákona se měla vztahovat výlučně na hry výslovně uvedené v § 2 písm. e) loterního zákona [Ustanovení § 2 písm. e) loterního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2011 obsahovalo definici „výherního hracího přístroje“, podle níž se jednalo o „*sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronickomechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení*“. Podle § 17 odst. 1 téhož zákona se však výherním hracím přístrojem rozumělo „*kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče*“. Dle § 50 odst. 3 cit. zákona byl stěžovatel oprávněn „*povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny*“.]. Ústavní soud v daném nálezu na základě systematického a teleologického výkladu loterního zákona dovodil, že pro vymezení pojmu výherní hrací přístroj užitého v § 50 odst. 4 zákona bylo rozhodující ustanovení § 2 písm. e) zákona (obsahující širší definici VHP), nikoliv ustanovení § 17 odst. 1 téhož zákona (obsahující užší definici VHP). Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že § 50 odst. 4 loterního zákona je třeba „*vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tj. prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.*“ V této souvislosti rovněž odkázal na „přesvědčivou argumentaci“ veřejného ochránce práv, který v řízení

před Ústavním soudem poukazoval na „absurdní důsledky“ výkladu zastávaného Ministerstvem vnitra spočívající v tom, že by obec mohla omezovat pouze provozování „klasických“ výherních hracích přístrojů, avšak pokud by namísto nich „nastoupila“ prakticky stejná nebo obdobná technická zařízení s podstatně problematičtějším dopadem, obec by již svou normotvornou kompetenci využít nemohla (viz zejména body 37-46 citovaného nálezu).

[15] Obdobně Ústavní soud argumentoval rovněž v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a sp. zn. Pl. ÚS 22/11. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud konstatoval, že „*je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí (...) fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní (...) nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání*“ (bod 37 cit. nálezu).

[16] Stěžovatel k uvedené judikatuře Ústavního soudu zejména namítá, že nelze její důsledky „aplikovat zpětně“, tj. na právní vztahy, jež byly založeny před tím, než Ústavní soud zaujal svůj, údajně přelomový, právní názor (blíže viz body [4] a [5] výše). Tyto námitky Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými. Právní normy, aby mohly plnit svou regulatorní funkci, musí být často formulovány jen velmi obecným způsobem. Je pak na soudech, aby v případech, kdy není výklad právní normy *prima facie* zcela zřejmý, autoritativně stanovily, jak má být daná norma vykládána. Standardně přitom platí, že takto zaujatý výklad nepůsobí pouze prospektivně, tj. do budoucna, ale lze jej aplikovat např. také ve všech aktuálně probíhajících řízeních (hovoří se o tzv. incidentní retrospektivitě působení judikatury).

[17] Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod, proč by tomu v nynějším případě mělo být jinak. Navíc, výklad, k němuž dospěl Ústavní soud v citovaných nálezech, lze jen stěží označit za překvapivý či přelomový. Skutečnost, že stěžovatel (a další správní orgány) v praxi vycházel z odlišného výkladu, nečiní z tohoto výkladu žádný „tehdy platný právní názor“, jak stěžovatel argumentuje v kasační stížnosti. Spekulace stěžovatele ohledně toho, co mohlo či nemohlo být úmyslem obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících provozování výherních hracích přístrojů na jejich území, je také nutno odmítnout. Vždyť právě na tom, že některé obce přijímaly vyhlášky, kterými výslovně regulovaly provoz interaktivních videoloterních terminálů, lze demonstrovat, že stěžovatelem obhajovaný právní názor rozhodně nebyl všeobecně sdílen. Ústavní soud dal následně za pravdu těmto obcím, přičemž lze dodat, že Nejvyšší správní soud považuje argumentaci Ústavního soudu v daných nálezech za přesvědčivou a nezpochybnitelnou.

Ostatně i zákonodárce na tuto judikaturu zareagoval novelizací loterního zákona, jejímž výsledkem je, že uvedený zákon nyní výslovně stanoví pravomoc obcí regulovat svými obecně závaznými vyhláškami rovněž provoz IVT.

[18] Za nepodstatné Nejvyšší správní soud považuje, že Ústavní soud v daných nálezech posuzoval vyhlášky, které výslovně upravovaly provoz IVT, zatímco žalobce ve své vyhlášce reguloval provoz „výherních hracích přístrojů". Jestliže Ústavní soud obecně dovodil, že pod pojem výherní hrací přístroje je nutno pro účely výkladu § 50 odst. 4 loterního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2011 podřadit rovněž interaktivní videoloterní terminály, pak je bezpochyby možno tyto závěry vztáhnout i na obecně závaznou vyhlášku přijatou žalobcem. Stěžovateli přitom musel být „regulační úmysl" žalobce patrný minimálně z přípisu, který mu žalobce zaslal dne 3. 4. 2008 (ke shrnutí jeho obsahu viz bod [9] výše).

[19] Je sice pravdou, že Ústavní soud v citovaných nálezech výslovně neřešil intertemporální dopady závěrů, k nimž dospěl. Z toho však nelze dle Nejvyššího správního soudu dovozovat, že by Ústavní soud zamýšlel svým závěrům přiznat čistě prospektivní působení. Vzhledem k tomu, že incidentní retrospektivita je při působení judikatury v českém právním řádu běžným standardem, lze předpokládat, že pokud by v tomto případě Ústavní soud chtěl z důležitých důvodů učinit výjimku, výslovně by to zdůraznil.

[20] Argumentuje-li stěžovatel nebezpečím narušení velkého množství právních vztahů a nepřijatelností zasahování do zásad legitimního očekávání či právní jistoty, pak Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Ústavní soud zde i ve vztahu k v minulosti vydaným povolením k provozování IVT zjevně přiřkl prioritu zájmu obcí na ochraně jejich veřejného pořádku před legitimním očekáváním provozovatelů IVT. Poukázal přitom na § 43 odst. 1 loterního zákona s tím, že toto ustanovení předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Ústavní soud konstatoval, že „*pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí.*" Dokonce v této souvislosti „pohrozil", že do budoucna „*by mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech, ale (...) též by musel vážit, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěření rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce Ministerstvu financí, ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu.*"

[21] Výše uvedené závěry, které bezprostředně plynou z citované judikatury Ústavního soudu, se nutně musí promítnout i při posuzování otázky účastenství žalobce v předmětném řízení o vydání povolení k provozování IVT vedeném stěžovatelem. Ústavní soud se k této otázce nevyslovoval, což je ovšem logické, neboť to nebylo zapotřebí k rozhodování o návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek příslušných obcí. Opět tak nelze dovozovat, jak činí stěžovatel, že by mlčení Ústavního soudu ohledně této otázky znamenalo, že na její řešení nelze závěry Ústavního soudu vztáhnout.

[22] Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle § 2 odst. 3 správního řádu jsou dotčenými osobami osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91 (tj. ještě ve vztahu k § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, tyto závěry se však přiměřeně uplatní i při výkladu úpravy účastenství obsažené v „novém" správním řádu), *„k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení."*

[23] Městský soud považoval žalobce za další dotčenou osobu, která mohla být rozhodnutím stěžovatele přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech, na základě toho, že obecně závaznou vyhláškou reguloval provoz výherních hracích přístrojů na svém území. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Jestliže měl žalobce pravomoc regulovat provoz IVT na svém území (a dokonce tak v daném případě i učinil vydáním předmětné obecně závazné vyhlášky), pak bezpochyby mohl být rozhodnutím stěžovatele o povolení provozování dalšího interaktivního videoloterního terminálu na jeho území přímo dotčen ve svých právech a povinnostech. Konkrétně v povinnosti zabezpečovat na svém území ochranu veřejného pořádku (§ 35 odst. 2 zákona o obcích), které koresponduje právo regulovat místní záležitosti vydáváním vyhlášek podle § 50 odst. 4 loterního zákona.

[24] Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil námitkám stěžovatele týkajícím se problematiky účastenství obcí na správních řízeních o povolení loterie a jiné podobné hry vedených podle loterního zákona před jeho novelizací zákonem č. 300/2011 Sb. (blíže viz bod [6] výše). Již před touto novelou bylo možno dovozovat účastenství obcí v daných řízeních na základě obecné úpravy účastenství obsažené ve správním řádu, jak se ostatně děje i v případě mnoha jiných správních řízení vedených podle dalších složkových zákonů z oblasti správního práva. Argumentace stěžovatele, dle níž obcím postačovala pravomoc regulovat provozování loterií a jiných podobných her vydáváním obecně závazných vyhlášek, a že jim tato pravomoc dávala dostatečně „silné" postavení, vyznívá obzvláště absurdně ve světle toho, že stěžovatel danou pravomoc obcím ve vztahu k IVT až donedávna upíral a odmítal respektovat příslušná omezení stanovená obcemi v jejich vyhláškách. Zajisté nelze automaticky presumovat, že při provozování loterií a jiných podobných her automaticky dochází k narušení veřejného pořádku, avšak takový požadavek správní řád k založení účastenství ve správním řízení nestanoví. Pro to, aby dotčená osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti žalovanému, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku městského soudu. Osoba zúčastněná na řízení neměla ve věci úspěch. Náklady řízení na straně žalobce spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 2.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 2.400 Kč [dle § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Advokát zastupující žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. listopadu 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu