

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.,** se sídlem Komořany 146, zastoupené Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 843/4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 9. 2015, č. j. MF-62268/2014/34-14/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2017, č. j. 11 Af 76/2015 – 50,

takto:

I. Kasační stížnost se **zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Ministerstvo financí zrušilo povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon"), centrálního loterního systému MAGIC LOTTO, model MAGIC LOTTO (výrobní číslo 713 a 714) na adrese Brno, Optátova 2a.

[2] Žalovaný v odůvodnění uvedl, že loterní povolení zrušil z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 1/2014 a č. 9/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku (dále též „loterní

vyhláška“), která jednoznačným způsobem vyjadřuje regulační úmysl města. Přitom vycházel z četné judikatury Ústavního soudu. Ministr financí se ztotožnil se závěry žalovaného a rozklad podaný žalobkyní jako nedůvodný v záhlaví popsaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí ministra financí brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud konstatoval, že není zjevné, jak by mělo se zrušenými loterními povoleními souviset žalobkyní odkazované rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, ve vztahu ke kterému měl žalovaný úkonem ze dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, zahájit další řízení. V nyní posuzovaném řízení byly předmětem posouzení správního orgánu podmínky provozu her z hlediska obsahu obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014 ke dni její účinnosti. V tomto směru se proto oba návrhy nikterak obsahově nepřekrývají a překážka věci rozhodnuté tedy nenastává.

[5] Ve vztahu k námitce nemožnosti aplikace § 43 odst. 1 loterního zákona z důvodu nepřípustné pravé retroaktivity odkázal městský soud na judikatorní závěry Ústavního soudu (nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Provozovatelé si musí být vědomi existence ustanovení § 43 loterního zákona a tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Zrušení vydaných povolení je realizací Ústavou zaručeného práva obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný tyto své závěry v napadených rozhodnutích dostatečně odůvodnil s odkazem na relevantní nálezy Ústavního soudu.

[6] Městský soud provedl test čtyř kroků souladu obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem vyplývající z nálezu Pl. ÚS56/10 ze dne 7. 9. 2011. Dospěl k závěru, že obec měla pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, nepohybovala se mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, ani nejednala zjevně nerozumně.

[7] K námitce, že loterní vyhláška nemohla být vydána podle § 50 odst. 4 loterního zákona, neboť v případě zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“) nebyl dodržen notifikační proces, městský soud odkázal na rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, a navazující judikaturu, ze které vyplývá, že otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. není relevantní, protože i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterní vyhláška obstála na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

[8] Městský soud neshledal, že by město Brno překročilo své pravomoci, tedy jednalo *ultra vires*, pokud zakázalo provoz vybraných hazardních her na celém území vybraných městských částí. Na základě posouzení napadených obecně závazných vyhlášek a provedených testů ústavnosti dospěl soud k závěru, že námitky žalobkyně, jimiž napadala jejich nezákonnost, rozpor s ústavním pořádkem a jejich diskriminační charakter, jsou nedůvodné.

[9] Dle městského soudu žalobkyně z jí citované judikatury Ústavního soudu, jakož i SDEU vyvozuje nesprávné závěry. Teoreticky by se volného pohybu služeb mohli na území České

republiky dovolávat zákazníci z jiných členských států, avšak nikoli žalobkyně, protože jí se v daném případě otázka přeshraničního pohybu vůbec netýká. Městský soud proto shledal, že na právě posuzovaný případ není právo EU aplikovatelné.

[10] Závěrem městský soud odkázal na rozsudky ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, a ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77, v němž Nejvyšší správní soud dospěl v typově podobných případech k závěru, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Proto ani základní zásady unijního práva nejsou aplikovatelné na rozhodování správních orgánů podle § 43 loterního zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[12] Podle stěžovatelky se soud věcně nevypořádal se všemi tvrzeními a námitkami uvedenými v žalobě.

[13] Podle § 43 odst. 1 loterního zákona *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.* Mimo jakoukoliv pochybnost musí dle stěžovatelky nastat (dodatečně vyjít najevo) okolnosti, tzn. minimálně dvě a více. Stejně tak i (klamné) údaje musí být minimálně dva. Opačné tvrzení by znamenalo, že jednotné číslo v sobě zahrnuje číslo množné. Dle selského rozumu však naopak množné číslo zahrnuje číslo jednotné. Pokud to zákonodárce zamýšlel jinak, měl to tak v loterním zákonu explicitně uvést.

[14] Nelze bez dalšího přijmout tvrzení, že povolující orgán musí vždy zahájit správní řízení, pokud se povolení dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Dojde-li správní orgán k závěru, že došlo pouze k přijetí obecně závazné vyhlášky, nemůže správní řízení vyústit ve zrušení povolení. Opačná praxe správních orgánů se neslučuje s ústavně danými principy, které jsou obsaženy např. v čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[15] Okolností dle § 43 odst. 1 loterního zákona je nutno rozumět skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti známa, ale byla opomenuta, případně zatajena. Nemůže jít jen o jedinou skutečnost spočívající ve vydání obecně závazné vyhlášky. Vydání předmětné obecně závazné vyhlášky nepředcházelo jakékoliv upozornění ze strany obce, že by např. docházelo k narušování veřejného pořádku v příčinné souvislosti s provozem loterií a jiných podobných her.

[16] Městský soud se podle stěžovatelky nevypořádal ani se žalobním tvrzením, že dotčená obecně závazná vyhláška neměří všem stejným metrem. Tato vyhláška nedopadá na loterie provozované prostřednictvím internetu, což znamená, že nemá obecnou závaznost. Tím se stává výrazně diskriminační a ve svém důsledku i neplatnou.

[17] Stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku, který podle jeho názoru není nepřezkoumatelný, a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Soud se nejprve zabýval formálními náležitostmi kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je přípustná. Po věcném posouzení kasační stížnosti dospěl soud k závěru, že není důvodná.

[20] Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, která měla spočívat v nevypořádání stěžovatelčiných žalobních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 12. 12. 2012, č. j. 9 As 89/2011 – 32, a tam citovaná rozhodnutí). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo by tyto důvody neměly oporu v provedeném skutkovém zjištění. Povinností soudu je stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl. Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

[21] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal.

[22] Městský soud měl opomenout stěžovatelčino tvrzení, že následné vydání obecně závazné vyhlášky nemůže být okolností, pro kterou by mohl správní orgán zrušit dříve vydané povolení k provozování loterie; nevypořádán měl zůstat i argument stěžovatelky, že zákon hovoří o „okolnostech, které nastanou“, v množném čísle, což znamená, že takové okolnosti musí být nejméně dvě; takový počet okolností v daném případě nenastal.

[23] Uvedené námitky nejsou důvodné, neboť městský soud zmíněné argumenty stěžovatelky vypořádal. V odůvodnění rozsudku vycházel z § 43 odst. 1 loterního zákona, podle nějž 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 dodatečně ukáže, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. V rámci posouzení zákonnosti postupu správních orgánů městský soud uzavřel, že vydání loterní vyhlášky, je okolností právního rázu, na základě které lze zrušit již dříve vydaná povolení. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou až po vydání povolení k provozování loterie či jiné podobné hry. V této souvislosti soud argumentoval i judikaturou; upozornil konkrétně na rozsudek ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, z nějž vyplývá, že *„postup správních orgánů byl naprosto legální, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích umožňuje správnímu orgánu zahájit řízení podle tohoto ustanovení*

zejména v případě, kdy se povolení k provozu výherního hracího přístroje dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou.“

[24] Z hodnocení městského soudu je jasně zřetelné, že okolností ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona je podle soudu loterní vyhláška; stěžovatelka nemá pravdu, jestliže uvádí, že k této otázce „neuvedl nic“. Aniž by to městský soud výslovně uvedl, je z jeho rozhodnutí rovněž zřejmé, že i pouze jedna okolnost, a to existence obecně závazné vyhlášky, postačila, aby byl správní orgán oprávněn zrušit povolení k provozu výherních hracích přístrojů, které se s vyhláškou dostalo do kolize. Městský soud tedy nepřisvědčil výkladu stěžovatelky, podle kterého zákon požaduje, aby nastalé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona byly minimálně dvě.

[25] Tento závěr městského soudu je správný; výklad stěžovatelky, podle něhož použití množného čísla „okolnosti“ znamená, že „*takových okolností musí být minimálně dvě a více*“, je neopodstatněný a neodpovídá smyslu zmíněného ustanovení, jehož účelem je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení a podmínka existence více než jedné „okolnosti“, pro kterou by nebylo možné loterii povolit, by byla bez logického opodstatnění omezující. Obdobně je třeba nahlížet i na další část § 43 odst. 1 loterního zákona, kde je užita formulace „*… nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné…*“. Ani v tomto případě použití možného čísla „*údaje*“ neznamená, že takové „klamné údaje“ musí být minimálně dva a více, neboť nepochybně i jeden klamný údaj by správní orgán opravňoval k postupu podle § 43 odst. 1 loterního zákona (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 As 199/2015 - 44).

[26] K podrobnému výkladu pojmu „okolnosti“ lze pro úplnost odkázat na shora citované rozhodnutí ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32 (č. 3194/2015 Sb. NSS), ve kterém se soud sice nezabýval otázkou nezbytného počtu „okolností“, ale z jeho výkladu podmínka existence více než jedné „okolnosti“ ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona rovněž nevyplývá. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí mj. uvedl: „*Takto širokému chápání pojmu „okolnosti“ použitého v ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona nasvědčuje i výše citovaná judikatura Ústavního soudu. Ve zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12 hovoří Ústavní soud o tom, že Ministerstvo financí je povinno zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Existence obecně závazné vyhlášky, ať již dříve či následně vydané, však také představuje okolnost rázu spíše právního, než skutkového. I Ústavní soud tedy chápe pravomoc Ministerstva financí vyplývající z § 43 odst. 1 loterního zákona tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.*“

[27] Stěžovatelka dále namítala, že se soud nevypořádal s námitkou diskriminačního charakteru dotčené obecně závazné vyhlášky. Ani tato námitka není důvodná.

[28] Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, městský soud se uvedenou námitkou zabýval (strana 12 napadeného rozsudku). Konstatoval, že obecně závaznou vyhláškou bylo provozování vybraných hazardních her [sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n) loterního zákona; loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) loterního zákona a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 loterního zákona] zakázáno na celém území vybraných městských částí

včetně městské části Brno - Jundrov. Námitka diskriminačního charakteru byla podle městského soudu nedůvodná.

[29] S těmito závěry Nejvyšší správní soud plně souhlasí a pokládá je za dostatečné. Rovněž ve skutkově obdobné věci (nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34) kasační soud vyslovil, že *právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace).*

[30] Podle § 50 odst. 4 loterního zákona, ve znění zákona č. 300/2011 Sb., obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

[31] Případy obcí, které zakázaly (nebo naopak povolily) provozování loterií pouze na vybraných místech, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76. V tehdy projednávaném případě obě obce odůvodnily obsah vyhlášky odkazem na požadavky městských částí, které stanovily pouze vybrané povolené adresy. Kasační soud tehdy dospěl k závěru, že za takových okolností bylo odůvodnění opatření proti hazardu ze strany obcí nedostatečné. O uvedenou situaci se však v nyní projednávané věci nejedná.

[32] Ze znění dotčené obecně závazné vyhlášky plyne, že zastupitelstvo města Brna jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Ke znevýhodnění určitých subjektů by naopak mohlo hypoteticky dojít v případě, pokud by se město rozhodlo provoz loterií na svém území toliko omezit např. stanovením určitých lokalit v rámci jednotlivých městských částí, kde je provoz loterií povolen, nebo zákazem určitého typu loterií či hry. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele a při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území dostálo povinnosti chránit princip rovnosti.

[33] Stěžovatelka spojuje diskriminační charakter loterní vyhlášky se skutečností, že nereguluje sázkové hry, kterých se lze účastnit prostřednictvím internetu z domova či z mobilního zařízení. Podle kasačního soudu ovšem není možné, aby obecně závazná vyhláška zakazovala internetové sázení uskutečňované prostředním mobilních zařízení typu telefon, tablet, osobní počítač apod. V prvé řadě je nutno zmínit, že sázkové hry, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou stanoví § 50 odst. 4 loterního zákona, přičemž jde o výčet taxativní; tedy obec nemá pravomoc zákaz provozování hazardních her zde neuvedených. Nadto charakteristikou sázení přes internet je jeho místní neomezenost, tj. internet je dostupný na jakémkoli místě, a není tak myslitelný jeho

zákaz v rámci vymezeného území města. Takový zákaz by bylo nemožné provést ani z hlediska technického. Internetové hazardní hry vykazují takové množství specifik, že je nelze stavět naroveň hazardním hrám uvedeným v § 50 odst. 4 loterního zákona, a vyvozovat tedy diskriminační charakter vyhlášky, která internetové hry nereguluje.

[34] Otázka regulace internetových her musí být řešena na úrovni celostátní, tedy zákonem. Ostatně o této skutečnosti svědčí též znění zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, který s účinností od 1. 1. 2017 nahradil loterní zákon. Zákon o hazardních hrách se regulaci internetových hazardních her podrobně věnuje (srov. zejména § 73 až § 84 cit. zákona), a to včetně opatření, která mají zabránit osobám mladším 18 let účastnit se těchto her.

[35] Spekulace stěžovatelky o nevymahatelnosti vyhlášky ve vztahu k osobám sázejícím přes internet právě na území městské části Brna jsou z tohoto pohledu tedy irelevantní. Shodně s městským soudem lze konstatovat, že předmětná loterní vyhláška není diskriminační a měří všem adresátům stejným metrem. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[36] Lze tedy uzavřít, že městský soud v odůvodnění rozsudku věcně vypořádal všechny uplatněné žalobní námitky, a rozhodnutí tudíž vadnou nepřezkoumatelnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. netrpí. Městský soud se námitkami stěžovatelky podrobně zabýval, v odůvodnění srozumitelně uvedl, na základě jakých úvah k jednotlivým závěrům dospěl, přičemž Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu plně ztotožňuje a považuje je za věcně správné.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující obvyklou administrativní činnost nevznikly, proto mu zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 25. října 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu