

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.,** se sídlem Komořany 146, zastoupen Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 843/4, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 9. 2015, č. j. MF-64381/2014/34-11/2901-RK, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Brno,** se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Af 53/2015 – 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 9. 2015, č. j. MF/64381/2014/34-11/2901-RK. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2015, č. j. MF-64381/2014/34-7 (dále též „prvostupňové rozhodnutí"), kterým žalovaný zrušil své rozhodnutí ze dne 2. 3. 2009, č. j. 34/12366/2009, v části týkající se povolení k provozování hazardní hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon"), centrálního loterního systému na adrese P. t. 250/29, B. a své rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, v části týkající se povolení k provozování hazardní hry dle § 50 odst. 3 loterního zákona

prostřednictvím centrálního loterního systému INTERACTIVE VIDEO LOTERRY SYSTEM MAGIC LOTTO na adrese P. t. 250/29, B. (dále jen souhrnně „loterní povolení“). Žalovaný uvedená povolení zrušil pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 9/2014 a č. 15/2014 (dále též jen „loterní vyhláška“).

[2] Městský soud stěžovatelovu žalobu zamítl, neboť nepřisvědčil žádné z jím uplatněných námitek. K námitce existujícího řízení zahájeného dne 4. 6. 2012, č. j. MF-48799/2012/34, v rámci něhož má dojít ke změně rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, městský soud uvedl, že se nejedná o řízení se stejným předmětem jako řízení o zrušení loterního povolení, proto tato řízení nezakládají překážku litispendence či *rei iudicatae*. Pokud jde o námitku aplikace § 43 odst. 1 loterního zákona, zejména že dochází k nepřípustné pravé retroaktivitě, ani tu městský soud neuznal důvodnou a plně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, publ. pod č. 3194/2015 Sb. NSS. K nedodržení notifikačního procesu městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170. Městský soud poukázal na to, že otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. není v nyní posuzované věci relevantní, neboť i v případě, že by tento zákon nebyl vynutitelný, loterní vyhláška města Brna by obstála i na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích. K samotné loterní vyhlášce a její namítané diskriminační povaze uvedl městský soud, že se jednalo pouze o obecné námitky. Městský soud dále vyslovil, že pokud stěžovatel spatřuje diskriminační účinky loterní vyhlášky v tom, že nezamezuje přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu, je taková námitka zcela nepřípadná, neboť účelem práva je regulovat regulovatelné. Městský soud neuznal ani, že byl stěžovatel zasažen na právu na podnikání, vlastnickém právu, na legitimním očekávání ani na právní jistotě. Poukázal přitom na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., a zdůraznil, že stěžovateli nemohlo vzniknout legitimní očekávání a nemohlo tak být zasaženo ani právo vlastnické, či právo na podnikání.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“, konkrétně nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť má za to, že se městský soud věcně nevypořádal se všemi tvrzeními a námitkami uplatněnými v žalobě.

[4] 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 stěžovatele 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.

[5] 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.

[6] 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.

[7] Městský soud se podle stěžovatele 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.

[8] Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] 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.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že obdobnými případy, v nichž vystupovali totožní účastníci řízení, se již vícekrát zabýval (viz např. rozsudky ze dne 14. 6. 2016, č. j. 5 As 199/2015 – 44, ze dne 27. 10. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34, nebo ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49; posledně uvedený rozsudek se zabýval totožnou loterní vyhláškou města Brna, jako v nyní projednávané věci). Stěžovatel navíc uplatňuje ve všech řízeních totožnou argumentaci, na kterou již dostal od Nejvyššího správního soudu odpověď a ani v této věci neuvedl žádný důvod, proč by se měl soud od své rozhodovací praxe jakkoli odchýlit.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, která měla spočívat v nevypořádání všech uplatněných 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.

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

[15] Městský soud měl opomenout stěžovatelovo 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 stěžovatele, 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.

[16] Uvedené námitky nejsou důvodné, neboť městský soud zmíněné argumenty stěžovatele 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.“*

[17] Z hodnocení městského soudu je jasně zřetelné, že okolností ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona je podle soudu loterní vyhláška; stěžovatel 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. Uvedené plyne i z odkazu na již citovaný rozsudek ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32 (č. 3194/2015 Sb. NSS). Městský soud tedy implicitně nepřisvědčil výkladu stěžovatele, podle kterého zákon požaduje, aby nastalé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona byly minimálně dvě.

[18] Tento závěr městského soudu je správný; výklad stěžovatele, 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).

[19] 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.“*

[20] Stěžovatel dále namítal, že se soud nevypořádal s námitkou diskriminačního charakteru dotčené obecně závazné vyhlášky. Ani tato námitka není důvodná.

[21] Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, městský soud se uvedenou námitkou zabýval (strana 7 a 8 napadeného rozsudku). Konstatoval, že obecně závaznou vyhláškou bylo provozování vybraných hazardních her zakázáno na celém území vybraných městských částí ve vztahu ke všem subjektům stejně. Zároveň vyhláška sleduje legitimní cíl a je vhodným prostředkem k odstínění patologických následků provozování vybraného hazardu, což vylučuje i úvahy o nepřímé diskriminaci. Městský soud se zabýval i tím, je-li diskriminační, pokud účinky loterní vyhlášky nezamezují přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu; ani zde diskriminaci neshledal.

[22] 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).“

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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. 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.

[26] Stěžovatel 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 prostřednictvím 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 k zákazu 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, pro které je nelze stavět naroveň hazardním hrám uvedeným v § 50 odst. 4 loterního zákona, a vyvozovat tedy diskriminační charakter vyhlášky, která internetové hry nereguluje.

[27] 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.

[28] Spekulace stěžovatele o nevymahatelnosti vyhlášky ve vztahu k osobám sázejícím přes internet právě na území města Brna jsou z tohoto pohledu 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.

[29] Lze tedy uzavřít, že městský soud v odůvodnění rozsudku věcně vypořádal všechny uplatněné žalobní námitky, a rozhodnutí tudíž vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. netrpí. Městský soud se námitkami stěžovatele 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.

[30] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., *in fine,* zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl 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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu