

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava - Hrabůvka, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí,** se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 22. 7. 2015, č. j. MF-58493/2014/34-5/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2017, č. j. 3 Af 42/2015 – 49,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2017, č. j. 3 Af 42/2015 – 49, **se zruš uje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí ministra financí. Tímto rozhodnutím zamítl ministr financí rozklad stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. MF-58493/2014/34-2 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), kterým žalovaný na žádost ze dne 6. 3. 2014 doplnil svoje rozhodnutí ze dne 18. 4. 2007, č. j. 901/102973/2006, jimž bylo povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry (dále též „loterní povolení“) dle § 2 písm. l) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), prostřednictvím Centrálního loterního systému KAJOT VLT.

[2] Žalovaný v rozhodnutí I. stupně rozšířil provoz interaktivních videoloterních terminálů (I. výrok), stanovil podmínky provozu terminálů (II. výrok) a stanovil platnost

rozhodnutí I. stupně na dobu 1 roku ode dne nabytí jeho právní moci, nebyla-li v doplněném rozhodnutí stanovena doba kratší. (III. výrok). Žalovaný stanovil jednoroční dobu platnosti, aby zajistil efektivnější realizaci ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu u žádostí o povolování loterií a jiných podobných her prostřednictvím technických zařízení podaných od 1. 3. 2014. Konstatoval, že na tuto změnu správní praxe upozornil prostřednictvím tiskové zprávy uveřejněné na svých webových stránkách dne 26. 2. 2014. Dále přislíbil, že pokud v mezidobí nebude vydána obecně závazná vyhláška obce, která by provoz loterních zařízení na konkrétní adrese vylučovala, bude na žádost provozovatele provoz loterií při splnění zákonných podmínek opět povolen. Změnu správní praxe opřel i o odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52.

[3] Stěžovatelka v žalobě namítala nezákonnou změnu správní praxe a porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[4] Městský soud konstatoval, že smyslem loterního zákona je regulace hazardních her jako fenoménu, který provází řada negativních jevů a jeho cílem je zajistit ochranu osob, které se účastní hazardních her, a omezit možná společenská rizika (§ 1 odst. 1 loterního zákona). Tomu odpovídá i zákonné omezení doby, na kterou je možné loterní povolení vydávat - žalovaný má i tímto způsobem možnost v pravidelných časových intervalech opakovaně kontrolovat naplnění zákonných podmínek pro provoz konkrétního přístroje v určitém místě.

[5] Soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve věci *Chrastava* a s ohledem na zde konstatovanou blízkou podobnost výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) a interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „VLT“) dospěl k závěru, že v případě povolování VLT (nebo prodlužování existujících loterních povolení) dle § 50 odst. 3 loterního zákona je nutné v otázce doby, na kterou se povolení vydává, vycházet z § 18 odst. 3 loterního zákona. Pokud by tomu tak nebylo, technické parametry přístrojů by zakládaly odlišné právní režimy jejich povolování, ačkoli technické parametry VLT a VHP nejsou s ohledem na cíl loterního zákona významným kritériem pro jakoukoli diferenciaci. Provozovatelé VLT by jinak bez legitimního důvodu požívali výhodnějšího právního režimu než provozovatelé VHP, jejichž povolení by byla limitována maximální dobou 1 roku, ačkoli napohled i funkčně se jedná o přístroje nabízející zcela srovnatelné druhy hazardních her. Soud proto uzavírá, že dle § 50 odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 3 loterního zákona je možné vydávat loterní povolení pro VLT pouze na dobu nejdéle 1 roku.

[6] Napadená změna správní praxe spočívá v tom, že žalovaný začal vydávat loterní povolení pro provoz VLT pouze na 1 rok, zatímco v minulosti tak činil na dobu 3 let. Stěžovatelka v této souvislosti namítala zejména porušení příkazu rozhodovat v obdobných věcech obdobně a dovozuje zásah do svého legitimního očekávání.

[7] Městský soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, dle kterého „[s]*právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou*

praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“ (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS; ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 - 56).

[8] Podmínky změn správní praxe za nezměněného stavu právních předpisů vyložil také Ústavní soud např. v nálezu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, „[p]*řehodnocení interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů jistě není vyloučeno. Představuje však závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno posuzovat vždy v každé individuální situaci. Legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, za nezměněných právních předpisů, zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, význam daného výkladu práva pro adresáty právní normy, změnu právních předpisů s danou správní praxí souvisejících a eventuální změnu relevantních společenských okolností, které mohou objektivně přispívat k poznání správného výkladu práva (a tedy k poznání práva v materiálním smyslu). V každém případě ovšem platí, že změna dlouhodobé správní praxe nebo správní judikatury se za nezměněného stavu právních předpisů může stát jen na základě závažných a principiálních důvodů, směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V žádném případě se nesmí dít svévolně*“.

[9] Zcela jiná situace ale nastává v případě, kdy správní orgány mění nezákonnou správní praxi. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35, č. 3444/2016 Sb. NSS, ohledně změn nezákonné správní praxe formuloval závěr, že se nelze dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe správního orgánu za situace, kdy se jedná o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem. V takových případech je možná, ba dokonce nutná, změna správní praxe, aniž by byly splněny výše uvedené podmínky. Správní orgán totiž změnou takové správní praxe pouze znovu podřizuje výkon své pravomoci zásadě legality zakotvené v § 2 odst. 1 správního řádu.

[10] V nyní posuzovaném případě žalovaný tiskovou zprávou ze dne 26. 2. 2014 vyjádřil, že „[m]*inistr financí Andrej Babiš rozhodl o změně povolování herních zařízení, zejména interaktivních videoloterních terminálů. Na žádosti doručené od 1. března 2014 budou povolení vydávána pouze na jeden rok, namísto dosavadní praxe povolování na tři roky*“. Soud s ohledem na výše rozebraný právní základ povolování VLT však dospěl k závěru, že žalovaný tímto postupem (byť i bezděčně) pouze překonal svoji nezákonnou správní praxi, v rámci níž povoloval VLT na 3 roky. Tato nezákonná správní praxe nejen odporovala výše rozebraným ustanovením loterního zákona, ale zakládala i nedůvodné rozdíly v režimu povolování VHP a VLT. Zároveň nežádoucím způsobem umožňovala provozovat VLT oproti záměru zákonodárce v rámci jednoho povolení trojnásobně delší dobu, čímž byl dotčen zájem na přísném regulování hazardních her jako právem aprobovaného, ale přesto negativního fenoménu.

[11] Jelikož stěžovatelce z dřívější nezákonné praxe nemohlo vzniknout ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 155/2015 jakékoli legitimní

očekávání (§ 2 odst. 3 správního řádu), že žalovaný bude povolovat VLT nadále na 3 roky, jsou žalobní body označené stěžovatelkou jako IV. a V. bezpředmětné.

[12] Namítané porušení § 36 odst. 3 správního řádu městský soud neshledal. Ze spisu ověřil, že správní orgány vycházely pouze ze žádosti stěžovatelky, této žádosti vyhověly a před vydáním rozhodnutí žádné jiné podklady nedoplňovaly. Zveřejněná změna správní praxe se týkala pouze zkrácení doby platnosti loterních povolení, přičemž žádné důkazy by přirozeně nemohly mít vliv na novou správní praxi. Stěžovatelka ani v žalobě neuvádí, jaké důkazy chtěla správním orgánům navrhnout.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[13] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[14] Závěr městského soudu, dle kterého byla dosavadní správní praxe nezákonná, neboť na povolení vydaná dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích bylo nutno aplikovat § 18 odst. 3 uvedeného zákona (tj. povolení na dobu nejdéle jednoho roku, pozn. NSS), je nesprávný.

[15] Nález Ústavního soudu ve věci *Chrastava* byl vydán dne 14. 6. 2011, tj. před účinností zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o loteriích mj. v tom smyslu, že do § 2 odst. písm. l) byla doplněna definice centrálního loterního systému (CLS). Ústavní soud svým výkladem na základě předcházející právní úpravy dotvořil chybějící definici CLS, a proto jej nelze na projednávanou věc aplikovat. Pokud by zákonodárce zamýšlel CLS regulovat obdobně jako VHP dle § 2 písm. e) loterního zákona, nic mu nebránilo takovou regulaci výslovně do zákona uvést. Ústavní soud navíc v bodu [45] nálezu výslovně uvedl, že za určitých okolností nelze různé druhy loterií ztotožňovat a to právě v návaznosti na různé povolovací procesy. Z tohoto důvodu nelze tento typ zařízení podřadit pod definici herního hracího přístroje uvedenou v § 17 odst. 1 loterního zákona.

[16] I když Ústavní soud nahlíží na CLS a VHP jako na stejnou kategorii herních zařízení a přiznává tak obcím právo na jejich regulaci na svém území, nelze tuto podobnost, resp. shodné závěry, použít i pro jejich povolovací řízení. Z hlediska povolovacího řízení jde o odlišné kategorie hracích zařízení.

[17] Svoji argumentaci stěžovatelka opírá také o rozdílná technologická řešení, kdy CLS je technologicky složitější a finančně náročnější než VHP. Základním rozdílem je propojení centrální jednotky, která řídí veškeré herní procesy a v jejímž rámci softwarový generátor náhodných čísel rozhoduje o výhře či prohře. Koncová zařízení CLS tak nemohou být oproti VHS samy o sobě využity k provozování hazardní hry. Je tak logické, že pro provozování CLS se rozhodlo ministerstvo vydávat povolení na delší dobu (v období let 2003 až 2010 dokonce na dobu deseti let, jako u kurzovních sázek), neboť zákon neobsahoval ani definici této loterie, ani dobu, na kterou by měla být nejdéle povolena. Ke sjednocení podmínek provozování všech typů technických loterií a k vytvoření jednotných pravidel došlo až zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Pro provozování CLS zákon vyžadoval i výrazně přísnější kritéria finančního zabezpečení

(povolení mohla obdržet pouze akciová společnost s akciemi na jméno, se základním kapitálem nejméně 100 mil. Kč, s výší skládané jistoty 50 mil. Kč).

[18] Pro změnu zákonné správní praxe nebyly splněny podmínky stanovené judikaturou Nejvyššího správního soudu a to odůvodněnost změny a možnost se s ní seznámit.

[19] Žalovaný změnu správní praxe oznámil tiskovou zprávou zveřejněnou na svých webových stránkách dne 26. 2. 2014 a nová praxe začala být aplikována již dne 1. 3. 2014, tj. pouze 2 dny po zveřejnění uvedené tiskové zprávy. Změna správní praxe tak byla oznámena v nedostatečném předstihu, navíc způsobem a na místě, jehož pravidelné sledování není možné po stěžovatelce spravedlivě požadovat. Fakticky tak neměla možnost se se změnou správní praxe včas seznámit. Žalovaný rovněž zvolil formu vágní a neodůvodněné tiskové zprávy, ačkoli v zásadních otázkách v oblasti regulace loterií pravidelně vydává výkladová a jiná stanoviska.

[20] Změna správní praxe nebyla odůvodněna. Pouhé konstatování, že důvodem změny správní praxe bylo *„zajištění efektivnější realizace ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu“* není dostatečné. Obdobně nestačí ani odkaz na vágní tiskovou zprávu. Zároveň nebylo nijak zřejmé, k jakému zefektivnění realizace práva obcí na samosprávu zkrácením doby vlastně došlo.

[21] Žalovaný nemůže uspět s odkazem na aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, jelikož správní uvážení musí být vždy odůvodněno. Rovněž musí být odůvodněno takové rozhodnutí, které se odchyluje od zavedené rozhodovací praxe. Žalovaný žádnou změnu závažných okolností nedoložil ani netvrdil. Pouze konstatoval důvod, proč ke změně správní praxe přistoupil.

[22] Odůvodnění týkající se změny správní praxe je vadné i materiálně, jelikož se žalovaný dopustil zneužití pravomoci. Loterní zákon v § 4 odst. 2 a § 50 odst. 3 stanoví pouze veřejný zájem na zachování veřejného pořádku, který je žalovaný oprávněn a povinen chránit. S ohledem na § 2 odst. 2 správního řádu žalovaný nemůže přihlížet k jinému veřejnému zájmu než k ochraně veřejného pořádku. Porušení této povinnosti znamená zneužití pravomoci žalovaného, protože je nepřípustné použít pravomoc k prosazení veřejného zájmu odlišného od toho, který je s ní spojen. Závěr ministra v napadeném rozhodnutí nemá žádnou oporu v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb. Veřejný zájem na ochranu místních záležitostí jsou oprávněny prosazovat skrze § 50 odst. 4 loterního zákona pouze obce, nikoli žalovaný. Žalovaný navíc nešetřil legitimní očekávání stěžovatelky.

[23] Žalovaný ani ministr nedali stěžovatelce možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Smyslem výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu není jen umožnit účastníku řízení seznámit se s podklady rozhodnutí, ale i zajištění práva navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá účastník za potřebné. Stěžovatelka odkazuje na závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem (sp. zn. 59 A 87/ 2010), podle kterých nemožnost účastníka seznat, že je shromažďování podkladů pro zjištění stavu věci a následné rozhodnutí ze strany správního orgánu dokončeno, má za následek vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí.

[24] Argument, že stěžovatelka mohla kdykoliv nahlédnout do spisu, nemůže obstát. Povinnost správního orgánu nelze zaměňovat či nahrazovat s právem účastníka. Ten ani nemůže vědět, ke kterému okamžiku je již spis kompletní.

[25] Stěžovatelka navrhuje zrušit napadený rozsudek, rozhodnutí ministra a výrok III. rozhodnutí žalovaného.

[26] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry městského soudu s výjimkou části odůvodnění, týkající se nezákonné správní praxe. Konstatuje, že v návaznosti na nález ÚS ve věci *Chrastava* byly ke dni vydání napadeného rozhodnutí VLT podřazeny pod legislativní zkratku výherních hracích přístrojů dle § 2 písm. l) loterního zákona.

[27] Zdůraznil, že Ústavní soud dospěl k závěru, že VLT nejsou výherní hrací přístroje, jedná se pouze o technická zařízení podobná, sloužící témuž účelu jako výherní hrací přístroje.

[28] Technická herní zařízení povolovaná dle § 50 odst. 3 loterního zákona byla na mnohem vyšší konstrukční a technické úrovní, u všech zařízení byla na rozdíl od VHP zajištěn dálkový přenos dat, včetně přímého napojení na orgány státního dozoru. To umožnilo vyšší stupeň kontroly z jejich strany. Tyto faktory znamenaly vyšší míru naplnění účelu loterního zákona, tj. omezení společenských rizik. Současně zákon předpokládal zcela odlišné podmínky pro vstup do odvětví.

[29] Dle Ústavního soudu se povolovací režim u těchto zařízení nadále řídí § 50 odst. 3 loterního zákona a spadá výlučně do kompetence žalovaného. Stanovené podmínky povolení se odvíjely zejména od části druhé loterního zákona a jejich konkrétní podoba byla plně v kompetenci žalovaného. Loterní zákon dovoloval ve smyslu § 50 odst. 3 povolit loterie a jiné podobné hry, které nebyly upraveny v části první a čtvrté loterního zákona a žádné bližší podmínky tohoto povolení nestanovil.

[30] Výraz „přiměřeně“ neznamená „zcela“ a jeho aplikace musí odpovídat konkrétnímu případu (druhu přístroje tedy loterní hry a povaze věci). Smyslem § 50 odst. 3 loterního zákona, který zákonodárce zavedl *pro futuro* bylo předejít případným mezerám v právní úpravě a pokrýt i takové situace, na které zákon výslovně pamatovat nemohl.

[31] Žalovaný při povolování těchto druhů her přihlížel k vnitřnímu a technickému uspořádání, které vedlo k vyšší míře eliminace omezení společenských rizik. Od roku 2009, respektive 2014, dochází k postupnému sbližování doby, na kterou jsou různá zařízení povolena.

[32] Je přesvědčen, že při změně své zákonné praxe nejednal v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, a tím i se zásadou právní jistoty a legitimního očekávání. Změna správní praxe byla činěna do budoucna, dotčené subjekty měly možnost se s ní seznámit a byla řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.

[33] Stěžovatelce je skutečnost, že žalovaný informace o své činnosti pravidelně zveřejňuje na svých webových stránkách, známa, což dokazují odkazy uvedené v podané žalobě, resp. v podané kasační stížnosti. S tiskovou zprávou se mohla řádně a včas seznámit.

[34] K námitce týkající se překročení pravomoci upozorňuje na nález Ústavního soudu ve věci *Chrastava,* dle kterého je § 50 loterního zákona třeba vykládat extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tedy prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. Veřejný pořádek a právo obci na samosprávu spolu úzce souvisejí a nelze je uměle oddělovat.

[35] Ohledně namítaného porušení § 36 správního řádu uvádí, že stěžovatelka byla jediným účastníkem řízení o žádosti, které bylo plně vyhověno. Veškeré podklady rozhodnutí jí byly známy. Maximální délka povolení je vždy limitována zákonem či správní praxí, případně obecně závaznou vyhláškou. Stěžovatelka může žádat pouze o povolení na kratší než maximálně možnou dobu.

[36] Navrhuje, aby soud kasační stížnost jako nedůvodnou v plném rozsahu zamítl.

[37] V replice stěžovatelka zopakovala kasační námitky a setrvala na své argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 s. ř. s.) a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů; ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[39] Nejprve se soud zabýval námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Podle § 36 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. 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.

[40] Smyslem uvedeného ustanovení je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení, případně dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Materiálním předpokladem jeho užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž účastník řízení neví.

[41] Taková situace v projednávané věci nenastala, neboť zde nebyly žádné podklady či důkazy, o kterých stěžovatelka nevěděla. Jak správně uvedl městský soud, žádosti stěžovatelky bylo vyhověno, přičemž sporná doba povolení je otázkou právní, nikoli skutkovou.

[42] Ostatními kasačními námitkami se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat. Namítanou nezákonnou změnou správní praxe a otázkou její vázanosti se městský soud vůbec nezabýval, neboť dospěl k závěru, že dosavadní správní praxe spočívající ve vydávání povolení na dobu přesahující 1 rok je nezákonná. Otázkou nezákonnosti této správní praxe se však Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť dospěl k závěru, že odůvodnění městského soudu je v těchto částech nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a dále, že se městský soud svým postupem dopustil vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K těmto vadám přihlíží soud z úřední povinnosti.

[43] Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[44] Městský soud při úvaze o nezákonnosti původní správní praxe (existující mimochodem od roku 2003) vycházel z účelu loterního zákona a z předpokladu, že Ústavní soud v nálezu *Chrastava* nahlížel na VLT a VHP z pohledu hráče jako na stejnou kategorii herních zařízení. Tuto podobnost pak zjednodušeně a bez další argumentace použil i pro jejich povolovací řízení, resp. aplikaci § 18 loterního zákona.

[45] Je zcela nesporné, že v době rozhodování Ústavního soudu ve věci *Chrastava* loterní zákon s tímto typem herního zařízení (VLT) konkrétně nepracoval a kromě obecného oprávnění žalovaného (§ 50 odst. 3 loterního zákona) povolovat i loterní hry v zákoně blíže neupravené, žádné speciální podmínky pro jejich povolení nestanovil. Ve stejném nálezu navíc Ústavní soud výslovně uvedl, že jakkoliv mezi VHP a VLT neexistuje na vnější pohled žádný zásadní rozdíl, „[j]*e tento rozdíl dán právě až vnitřním uspořádáním zařízení, kdy videoloterijní terminál netvoří uzavřený a samostatně funkční celek, ale je součástí většího elektronického systému. Z toho důvodu, nelze tento typ zařízení podřadit pod definici herního hracího přístroje uvedenou v § 17 odst. 1 loterijního zákona*“. Tuto skutečnost je třeba nepochybně zohledňovat v případě vlastního povolovacího řízení (zvýrazněno NSS), „[k]*dy je žádoucí, aby o tomto celku rozhodoval jeden věcně a místně příslušný orgán, nikoliv neurčitý počet správních orgánů v závislosti na umístění jednotlivých komponent tohoto systému v jednotlivých obcích v České republice. Tato vlastnost však nemůže být překážkou toho, aby obec obecně závaznou vyhláškou určila, na kterých místech na jejím území lze jednotlivé komponenty tohoto systému provozovat* “.

[46] Nepřezkoumatelná je dále úvaha o absenci legitimního očekávání stěžovatelky. Pro závěr, že správní orgán nebyl svou dlouholetou správní praxí vázán a účastnící řízení, resp. adresáti této praxe se na takovou správní praxi nemohli spoléhat, nestačí úvaha (a to ani plně odůvodněná úvaha), že šlo o správní praxi nezákonnou.

[47] Nejvyšší správní soud již mnohokrát judikoval (srov. např. rozsudek ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 66/2013 -35, či rozsudek ze dne 13. 9. 2017, č. j. 2 Afs 345/2016-34), že i nezákonná správní praxe může vyvolat legitimní očekávání. Je vždy nutné zkoumat, zda správní praxe provádí upřesnění výkladu zákona v intencích jeho hajitelných výkladových alternativ (a tedy může signalizovat správní praxi v mezích zákona), anebo vybočila mimo tento rámec. Pokud by se snad pohybovala mimo uvedený rámec, bylo by na místě zkoumat, do jaké míry mohla vytvořit oprávněnou důvěru svých potenciálních adresátů (srov. k tomu mantinely vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, č. 2059/2010 Sb. NSS, zejm. jeho body 39-42 a 51).

[48] Kromě nepřezkoumatelnosti se městský soud zvoleným postupem dopustil další vady řízení, neboť jeho rozhodnutí je pro obě strany sporu překvapivé. Situace, kdy městský (krajský) soud dospěje k odlišné právní argumentaci, než učinil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí a než žalobce vymezil v žalobě, a přesto zde není důvod vyhovět žalobě, není neobvyklá. V takových případech je nicméně nutno trvat na možnosti stran vyjádřit se k tomuto odlišnému právnímu hodnocení, a to proto, aby nedocházelo k překvapivosti rozhodnutí. Jak k překvapivosti rozhodnutí soudů uvedl Ústavní soud (nález sp. zn. IV. ÚS 544/98, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 15, str. 75), „[o]*dchýlil-li se odvolací soud nejen od skutkových zjištění, jaká učinil soud prvního stupně na základě bezprostředně před ním provedených důkazů, ale také od právních závěrů z těchto zjištění vycházejících, a sám bez jakéhokoli dokazování, aniž by jakýmkoli způsobem umožnil účastníkovi řízení vyjádřit se k odvolacím soudem nově nastolenému meritu věci, odepřel mu tímto postupem právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

[49] Strany sporu vycházely v projednávané věci jednoznačně z nesporného předpokladu, že dosavadní správní praxe byla zcela souladná s původní právní úpravou. Hlavním předmětem sporu byla otázka, zda její změna beze změny právní úpravy byla učiněna v souladu s konstantní a ustálenou judikaturou a k této otázce směřovala většina žalobních bodů.

[50] Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu a ze záznamu o ústním jednání městského soudu ze dne 24. 2. 23017, založeném na l. č. 48 soudního spisu, ověřil, že soud žádným způsobem stranám sporu neumožnil vyjádřit se k jeho odlišnému hodnocení projednávané věci, tj. ke skutečnosti, že se většinou žalobních bodů nebude zabývat, neboť považuje dosavadní správní praxi za nezákonnou a námitky stěžovatelky se tak jeví bezpředmětnými. Zmíněná překvapivost rozsudku městského soudu získává zcela zřejmé kontury porušení pravidel spravedlivého procesu. Obě strany proti tomuto hodnocení v kasační stížnosti ve shodě brojí, neboť dříve k tomu žádný procesní prostor neměly. Ze záznamu ústního jednání je zřejmé, že o tomto náhledu soudu se strany poprvé dozvěděly až z ústního odůvodnění napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[51] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[52] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[53] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. ledna 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu