



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.**, IČ 262 32 375
se sídlem Komořany 146

proti
žalovanému **Ministerstvo financí**,
se sídlem Letenská 15, Praha 1

žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 12. 2. 2016, č. j. MF-1143/2015/34-19

takto:

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

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Ministr financí rozhodnutím ze dne 12. 2. 2016, č. j. MF-1143/2015/34-19, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného č. j. MF-1143/2015/34-16, ze dne 1. 12. 2015, (dále též „rozhodnutí I. stupně“), kterým žalovaný zrušil rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007,

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková

č. j. 34/26452/2007, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Centrálního loterního systému INTERACTIVO VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTT výrobní č. 284556, 284657, 284658, 284659, 284660 na adrese Hraniční 239/51, 690 02 Břeclav a rozhodnutí ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007, v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Centrálního loterního systému INTERACTIVO VIDEO LOTTERY SYSTEM MAGIC LOTT č. 199714 až 199733 na adrese Národních hrdinů 16, 690 02 Břeclav.

2. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že tato loterijní povolení zrušil z důvodu jejich rozporu s obecně závaznou vyhláškou č. 6/2011, o zákazu provozování loterií a jiných podobných her na území města (dále též „OZV“). Přitom vycházel z judikatury Ústavního soudu (Pl. ÚS 6/13 ze dne 3. 4. 2013 a Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011). Ministr financí se v napadeném rozhodnutí ztotožnil se závěry žalovaného a jednotlivé rozkladové námitky žalobce neshledal důvodnými.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobou podanou dne 9. 5. 2016 u zdejšího soudu napadl žalobce nadepsané rozhodnutí ministra financí. Poukazuje na skutečnost, že hazardní hry provozoval na základě loterijních povolení vydaných dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a v souladu s tehdy platnou obecně závaznou vyhláškou.
4. Dále upozorňuje na procesní vady, a sice že nenahlížel do správního spisu, stalo se tak proto, že nebyl žalovaným vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí. Žalobce připouští, že si byl vědom existence loterijní vyhlášky i judikatury Ústavního soudu, avšak namítá, že žalovaný výzvu dle § 36 správního řádu nevydal a neumožnil mu, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí. Dále namítá, že v rámci správního řízení přinesl žalobce do spisu podklady a není mu známo, zda tyto podklady byly postoupeny městu Břeclav, a zda a jak se k nim vyjádřilo. Dále namítl, že odůvodnění rozhodnutí je nepřezkoumatelné.
5. Žalobce v podané žalobě namítl, že zahájení správního řízení z moci úřední prostřednictvím oznámení žalovaného ze dne 4. 6. 2012 bylo zahájeno řízení ve věci změny rozhodnutí, vydaného dne 31. 12. 2007. Podle názoru žalobce jde o obsahově stejné řízení i o stejné účastníky řízení, tedy zahájení řízení v roce 2015 bránila překážka zahájeného řízení (překážka litispendence). Žalobce odkázal na to, že ministerstvo již provozování loterií a her žalobci na uvedené adrese povolilo, když v době vydání povolení postupovalo zcela v souladu s platnými právními předpisy. Jedná se tedy o překážku řízení res iudicata v souvislosti se zásadou ne bis in idem, která se vztahuje i na správní řízení.
6. Žalobce dále namítl nepřipustnou pravou retroaktivitu ustanovení § 43 zákona o loteriích. Následné přijetí obecné závazné vyhlášky města Brna není (a ze své podstaty nemůže být) okolností, která nastane. V době udělení citovaného povolení žalobci nebyla obecně závazná vyhláška vydána a okolností, podle níž lze postupovat na základě ustanovení § 43 zákona o loteriích je nutno rozumět takovou skutečnost, která byla v době správního řízení o žádosti objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta, či zatajena. Ministerstvo financí však při rušení předmětných povolení aplikuje právní předpis, tedy obecně závaznou vyhlášku města Břeclav, který byl vydán teprve řadu měsíců poté, co předmětné povolení k provozu loterií a jiných podobných her nabylo právní moci, takže touto aplikací podle způsobuje nepřipustnou retroaktivitu této obecně závazné vyhlášky.
7. Obecně závazná vyhláška č. 6/2011 byla přijata na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění jeho novely zákona č. 300/2011 Sb. Žalobce namítá, že tento právní předpis

nebyl přijat v souladu s přístupovými dohodami Evropského společenství, jelikož před jeho přijetím, nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a vůči svým adresátům právně nevynutitelná. Zákon o loteriích je nepochybně normou technického charakteru. Platí tedy, že technický předpis nesmí být předložen ke schválení, či dokonce nesmí být schválen před uplynutím lhůty pro podání připomínek s tím, že doba pozastavení prací na přípravě technického předpisu, během níž má dojít k rozhodnutí o schválení, nebo o přípravě harmonizovaného předpisu ES, může být prodloužena za podmínek stanovených vládou. Vládou dne 29. 9. 2010 schválený návrh byl Evropské komisi předložen v souladu se Směrnicí č. 98/34/ES ze dne 23. 9. 2010 a notifikační lhůta skončila dne 23. 12. 2010 s tím, že žádné připomínky uplatněny nebyly. Žalobce však namítá, že návrh změny daného zákona předložený Evropské komisi se výrazně odlišuje od znění zákona, které bylo ve skutečnosti schváleno. Návrh zákona k takto výrazně pozměněné podobě již Evropské komisi k notifikaci předložen nebyl, resp. byl jí předložen až poté, co návrh zákona ve třetím čtení schválila Poslanecká sněmovna. Zákon byl notifikován dne 14. 7. 2011, nicméně ještě v průběhu trvání období po zastavení prací byl předpis schválen. Tím došlo podle názoru žalobce k porušení § 2 odst. 1 písm. a) a c) a § 3 a 4 Nařízení vlády č. 339/2002 Sb., a čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Směrnice č. 98/34/ES, protože nové zásadní změny návrhu zákona nebyly předloženy Evropské komisi znovu k vyjádření. Takovéto vady procesu, ve kterém byl zákon 300/2011 Sb., přijat, způsobují s odvoláním na judikaturu soudního dvora Evropských společenství, nezpůsobilost, nepoužitelnost a nevynutitelnost zákona vůči jeho adresátům.

8. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek soudního dvora Evropské unie (SDEU) ze dne 11. 6. 2015, ve věci sp. zn. C-98/14, ve věci *Berlington Hungary Tanácsadó* proti Maďarsku, v němž soud jednoznačně uvedl, že právní úprava loterií a jiných podobných her, která nesplňuje podmínky stanovení dostatečně dlouhé přechodné doby, která umožní provozovatelům loterií přizpůsobit se danému stavu, nebo stanovení systému přiměřené náhrady, nesplňuje z pohledu ochrany zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání a omezuje provozování loterií a jiných podobných her nepřiměřeně z pohledu sledovaného cíle, resp. tak činí nekoherentním a nesystematickým způsobem. Takový způsob právní úpravy představuje nejen omezení volného pohybu služeb podle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale také přímý zásah do výkonu na vlastnictví zaručeného čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stávající právní úprava loterií a jiných podobných her a na ní navazující praxe žalovaného správního orgánu v žádném ohledu nenaplňují uvedené požadavky SDEU kladené na regulační rámce tohoto odvětví. Žalobce v podané žalobě poukázal na povinnost vnitrostátních soudů, které jsou podle závěrů SDEU v uvedeném rozsudku oprávněny a z pohledu řádné aplikace unijního práva zároveň povinny posoudit soulad stávající národní právní úpravy z výše uvedenými prameny unijního práva a přihlídnout ke všem relevantním skutečnostem, vyplývající ze znění účelu a systematiky dotčených právních předpisů. Městský soud v Praze je proto podle názoru žalobce povinen posoudit, zda taková obecně závazná vyhláška sleduje skutečně cíle, spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takovéto cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i práva na vlastnictví. Žalobce má za to, že pokud by Městský soud v Praze došel k závěru, že ustanovení § 43 odst. 1 zákona o loteriích, nebo konkrétní obecně závazná vyhláška, na jejímž základě bylo přistoupeno ke zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her, nesplňují výše uvedená kritéria, je vnitrostátní soud povinen odmítnout aplikaci jakéhokoliv ustanovení národního práva, které je v rozporu s právem unijním a zajistit plnou účinnost unijního práva na území členských států Evropské unie. Tím soud zabrání dalším neoprávněným zásahům do práv a chráněných zájmů provozovatelů loterií, jež byli zbaveni veřejnoprávního oprávnění k podnikatelské činnosti zcela zjevně v rozporu s právem Evropské unie.

9. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě k argumentům uvedeným v žalobě uvedl, že provoz technických herních zařízení byl žalobci povolen v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou. Pokud žalobce poukazuje na nesprávný procesní postup ministerstva a domáhá se nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, má žalovaný za to, že nikterak nerozporoval skutečnost, že v době vydání povolení byla povolení vydána v souladu s právní úpravou, která dovozovala na dané adrese provozování loterií a jiné podobné hry. Ke zrušení dotčených rozhodnutí došlo pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou obce č. 6/2011, kterou se reguluje provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Břeclav, která jednoznačným způsobem vyjadřuje regulační úmysl města. U provozovatelů výherních hracích přístrojů nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Tito provozovatelé si měli a mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena právě v důsledku přijetí změny, či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, ale i podzákonných předpisů, včetně vyhlášek obcí. Ve spojení s § 43 zákona o loteriích si provozovatelé musí být vědomi i skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v běhu platnosti po dobu povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení tohoto povolení zbaveni. Zrušení dotčeného povolení ministerstvo financí plně respektovalo ústavní právo obcí na samosprávu.
10. Již v oznámení o zahájení řízení bylo jednoznačně uvedeno, že účastník řízení se vyzývá podle ust. § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. Město bylo v postavení dotčeného orgánu a nikoliv účastníka řízení.
11. O nepřezkoumatelnosti, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, v daném případě podle názoru žalovaného hovořit nelze. Ministerstvo po vylíčení procesního děje uvedlo, že zjistilo stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí. Žalobce zcela účelově k sobě přiřazuje věty, nacházejících se v různých částech odůvodnění rozhodnutí o rozkladu, které obsahuje konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění, proč došlo k vydání zrušovacího rozhodnutí.
12. K námitce nedodržení notifikační procedury podle Směrnice evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES v platném znění má žalovaný za to, že novela loterijního zákona č. 300/2011 Sb. byla podrobena této notifikační proceduře, lhůta o schválení byla ukončena dne 23. 12. 2010 a žádné připomínky uplatněny nebyly. Lze přisvědčit žalobci, že následně došlo ke změně předloženého návrhu, kdy došlo k jeho výraznému rozšíření, avšak ve vztahu k regulačnímu oprávnění obcí, zejména ve vztahu k technickým herním zařízením k žádným změnám či rozšíření nedošlo. V této fázi bylo přistoupeno k tzv. renotifikaci, v jejímž rámci došlo k uplatnění připomínek, které se však netýkaly ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ale vztahovaly se k podmínce sídla provozovatele na území České republiky a ověřování totožnosti a věku v tzv. „kamenných provozovnách“. Z uvedeného má žalovaný za to, že ministerstvo financí postupovalo zcela zákonným způsobem.
13. Pokud žalobce namítá, že došlo k porušení Směrnice, žalovaný poukazuje na to, že se žalobce mohl dovolávat ochrany u Národního soudu, což činí. Ministerstvo financí přistupuje k notifikační proceduře v rámci loterijního zákona z opatrnosti, avšak právě ustanovení o regulační pravomoci obcí jistě není technickým ustanovením v pravém slova smyslu, což potvrzuje i prvotní notifikační proces, který byl k tomuto ustanovení zcela bez připomínek a proto lze učinit jednoznačný závěr o tom, že ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo přijato v souladu s požadavky evropského práva.
14. Žalovaný poukázal na to, že ke zrušení žalobcova povolení by došlo i v případě, kdyby zákon č. 300/2011 Sb., nebyl přijat, nebo by vůbec neexistoval. Již před přijetím tohoto zákona byla dána pravomoc obcí, regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek výherní hrací přístroje. Pojem „výherní hrací přístroj“ byl před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., interpretován nálezem

Ústavního soudu České republiky ve věci Chrastava (nález ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. PÚS 29/10) a dalších následných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Pravomoc obcí regulovat loterie a jiné podobné hry byla tedy dána ještě před nabytím účinnosti zákona č. 300/2011 Sb., a proto není účelná a důvodná argumentace žalobce zásadou retrospektivy. Nadto je podle názoru žalovaného nutno doplnit, že ministerstvu nepřísluší rozhodovat o nevyvahatelnosti, či nevyhnutelnosti právního předpisu podle směrnice.

15. K argumentaci rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve věci Berlington Hungary žalovaný upozornil na to, že česká právní úprava je odlišná od úpravy maďarské, kterou přezkoumával SDEU, když podle českého právního řádu je řízení o zrušení vydaného povolení vedeno podle správního řádu, provozovatel má právo využívat všechny instituty, které mu tento předpis poskytuje, včetně opravných prostředků a správní orgán přistupuje k rušení vydaných povolení k provozování a sázkových her na základě obecně závazných vyhlášek obcí vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Podle českých právních norem představuje rušení vydaných povolení zcela odlišný režim, než který posuzoval v namítaném rozhodnutí SDEU, a proto toto rozhodnutí nelze mechanicky aplikovat na nyní posuzovanou věc.
16. K námitce ohledně porušení zásady ochrany legitimního očekávání žalovaný uvedl, že podle ustálené judikatury SDEU je výhradně věcí národního soudu, aby posoudil, zda je vnitrostátní právní úprava v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání. Ani SDEU, ani žalovaný tak nejsou oprávněny posuzovat takový soulad konkrétního ustanovení národního právního předpisu s uvedenými zásadami.
17. V souvislosti se zásadou ochrany legitimního očekávání ministerstvo financí odkázalo na ustálenou judikaturu SDEU, kterou soudní dvůr rekapituloval například v rozsudku sp. zn. C-201/08 Plantanol, kdy uvedl, že hospodářský subjekt se nemůže dovolávat ochrany zásady legitimního očekávání v případě, že je s to předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu, a toto opatření je později přijato. Rovněž Ústavní soud v nálezu Chrastava uvedl, že provozovatelé si musí být vědomi existence ustanovení § 43 zákona o loteriích a tedy i skutečnosti, že mohou být kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení tohoto povolení zbavení. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů si tak mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny, nebo zrušení právních předpisů, a proto není důvodné tvrzení žalobce o tom, že vnitrostátní orgány v něm vzbudily důvodné naděje, pokud vydaly povolení k provozu herních zařízení s dobou platnosti až na deset let. Ministerstvo financí od počátku roku 2009 již vydal povolení k provozování herních zařízení na dobu tří let, a od 1. 3. 2014 tak činí po řádném odůvodnění, na základě něhož jsou povolení k provozování herních zařízení vydávána vždy pouze na jeden rok.
18. Pokud žalobce namítal, že ministerstvo financí bylo povinno neaplikovat právní úpravu, která je v rozporu s unijním právem, pak žalovaný s tímto názorem zásadně nesouhlasí. Podle jeho názoru je nutné, aby byl shledáván nesoulad národního práva s konkrétním ustanovením té, které směrnice, což v situaci předmětného řízení splněno nebylo. Žalobce v průběhu správního řízení nepoukázal ani na jediné ustanovení sekundárního unijního práva, ani neprokázal rozpor českého práva s právem unijním. Z tohoto důvodu nelze aplikovat závěry obsažené v rozsudku SDEU sp. zn. C-103/88 Frapelli Constanzo. O neaplikaci vnitrostátní normy, která je v domnělém rozporu s právem EU, nerozhoduje ministerstvo financí, nýbrž vnitrostátní soud. Ministerstvu financí nepřísluší posuzovat rozpor ustanovení loterního zákona s právem EU, naopak má povinnost aplikovat normu, která byla přijata řádným legislativním procesem a vyhlášena ve sbírce zákonů.
19. Dále žalovaný uvádí, že předmětem správního řízení byla úprava doby platnosti loterijního povolení nebo jeho případný soulad s časovým určením v příslušné obecně závazné vyhlášce. Jedná se tedy o řízení, která nejsou zahájena ze stejného důvodu, pročez není dána překážka

litispence, rei iudicata ani ne bis in idem. Žalovaný rovněž obsírně vysvětluje, proč nejsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná.

20. Žalovaný konstatuje, že ke zrušení loterijních povolení došlo pro jejich rozpor s loterijní vyhláškou. Provozovatelům hazardních her nepřislušelo legitimní očekávání, že obce nebudou hazardní hry na svém území regulovat. Žalovaný zrušením loterijních povolení plně respektoval ústavní právo obcí na samosprávu. Ve svých závěrech vychází z četné judikatury Ústavního soudu.
21. Ohledně loterijní vyhlášky žalovaný setrvává na svém názoru, že není oprávněn přezkoumávat její zákonnost. Žalovanému není ani známo, že by loterijní vyhláška byla shledána nezákonnou. Ve smyslu judikatury Ústavního soudu není možné klást na normotvorbu obcí příliš formální nároky. Právomoc obcí regulovat hazardní hry existovala již před účinností § 50 odst. 4 zákona o loteriích.
22. Ve vztahu k judikatuře Soudního dvora, na kterou odkazuje žalobce, žalovaný uvádí, že se jedná o situace odlišné od právního stavu v České republice. Sám pak odkazuje na četnou judikaturu Soudního dvora k otázce legitimního očekávání, regulace hazardních her a zásadám aplikace unijního práva.

IV.

Posouzení žaloby

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a jim předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2000 Sb.), soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“ V souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s., rozhodl soud věc bez nařízení jednání, neboť žalovaná s takovým postupem souhlasila a žalobce se ve stanovené lhůtě nevyjádřil k výzvě soudu, zda souhlasí, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasil.
24. Městský soud uvádí, že obdobnou věc již rozhodoval (sp. zn. 11 Af 76/2015 a 3 Af 49/2015) a žaloby neshledal důvodnými. Ani v této věci soud neshledal důvod se od své judikatury odchýlit. Věc soud posoudil takto:
25. Dle ust. § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění k 11. 5. 2015 - den vydání rozhodnutí o zrušení povolení, (dále jen „loterní zákon“), *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.*
26. Dle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, *může obec 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.*
27. Podle čl. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 6/2011, kterou se reguluje provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her na území města Břeclav, *je účelem této vyhlášky zajištění veřejného pořádku na území města Břeclav a zachování důstojného prostředí pro výkon některých činností, zejména školství, zdravotnictví, sociální péče, církví a zvláště pak za účelem zamezení negativních vlivů vyherních hracích přístrojů na děti a mládež.*
28. Čl. 2 této vyhlášky stanoví, *že je provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), j) l), m), n) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích na celém katastrálním území obce zakázáno.*

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková

29. Dle čl. 3, 4, a 5 sázkové hry, jejichž provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této obecně závazné vyhlášky, lze provozovat do doby stanovené vydaným povolením, nejdéle však do 31. 12. 2014 s tím, že vyhláška nabývá účinnosti dne 1. 1. 2012 a tímto dnem se zároveň zrušuje obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o stanovení okruhu vzdáleností, v němž nesmí být provozování výherních hracích přístrojů povoleno, ze dne 14. 4. 2011.
30. V prvním žalobním bodě žalobce namítal, že nenahlížel do správního spisu, stalo se tak proto, že nebyl žalovaným vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí. Žalobce připouští, že si byl vědom existence loterijní vyhlášky i judikatury Ústavního soudu, avšak namítá, že žalovaný výzvu dle § 36 správního řádu nevydal a neumožnil mu, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí. Žalobce neví, zda byly jeho podklady zaslány městu Břeclav a jak se k nim město vyjádřilo.
31. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům, aby se seznámili se všemi skutkovými zjištěními, které správní orgán shromáždil, a aby případně navrhli doplnění skutkových zjištění nebo upozornili na nesprávnost těchto zjištění. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č. j. 7 A 112/2002-36, *„smyslem (...) je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“*
32. Soud na tomto místě upozorňuje na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-43, podle kterého *„není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 (...), pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhnout důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkontrolovat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.“*
33. V daném případě ze správního spisu vyplývá, že výzva dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu byla zaslána žalobci současně s oznámením o zahájení řízení ze dne 2. 1. 2015, jak předvídá § 46 odst. 3 správního řádu. Současně bylo vyzváno i město Břeclav dle § 136 odst. 3 správního řádu k poskytnutí všech informací důležitých pro řízení. Město Břeclav zaslalo své sdělení dne 21. 1. 2015, ve kterém uvedlo, že v současnosti neuvažuje o změně regulace a očekává od Ministerstva financí napravení nežádoucího stavu s odkazem na čl. 3 OZV č. 6/2011, neboť nastaly okolnosti ve smyslu ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích. Poté účastník řízení požádal dne 28. 1. 2015 o prodloužení lhůty k podání vyjádření k podkladům rozhodnutí.
34. Podáním ze dne 3. 6. 2015 požádalo město Břeclav o přerušení řízení z důvodu, že připravuje novou OZV. Usnesením ze dne 10. 6. 2014 byla lhůta prodloužena o 21 dnů od doručení tohoto usnesení. Výzvou k vyjádření ze dne 7. 7. 2015 doručenu žalobci 13. 7. 2015 byl žalobce vyzván v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí ve věci a učinění procesních návrhů a to ve lhůtě 14 dnů s tím, že žalobce může využít institutu nahlížení do spisu. Žalobce zaslal dne 7. 7. 2015 žádost o přerušení řízení s odkazem na žádost města Břeclav. Usnesením ze dne 8. 7. 2015 bylo řízení přerušeno. Dne 27. 10. 2015 požádalo město Břeclav o pokračování ve správním řízení s ohledem na to, že město nakonec dospělo k závěru, že v současné době nebude připravovat novou regulativní OZV. Dne 11. 11. 2015 bylo žalobci doručeno vyrozumění o pokračování v řízení. Poté nijak správní spis doplňován nebyl.
35. Usnesením ze dne 1. 12. 2015 bylo řízení částečně zastaveno. Dne 1. 12. 2015 bylo vydáno rozhodnutí o zrušení zbytku povolení ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26452/2007. Žalobce podal do tohoto rozhodnutí rozklad, ve kterém namítal v podstatě shodně, jako uvedl v žalobě.
36. Dle soudu správní spis neobsahuje žádné podklady či skutková zjištění, které by nebyly účastníkovi známy před vydáním rozhodnutí. Účelem výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi řízení možnost, aby případně upozornil na nesprávnost skutkových zjištění. V daném

případě nebyl spisový materiál doplňován o žádné podklady, tudíž nedošlo k novým skutkovým zjištěním správního orgánu, která by nebyla účastníku řízení již známa.

37. Soud proto uzavírá, že ministerstvo nepochybil, když po doručení rozhodnutí o pokračování v řízení dne 11. 11. 2015 opětovně nevyzvalo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu.
38. Rovněž tak není nepřezkoumatelné odůvodnění, týkající se konstatování, že *Ministerstvo financí v rámci správního řízení zjistilo stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí*, které je následováno důvody, pro které došlo ke zrušení povolení a na konci kterého je konstatováno: *Ostatní argumenty jsou vzhledem k rozhodnutí Ministerstva financí v této věci irelevantní*, ačkoliv žalobce žádné argumenty v podstatě neuvedl. První žalobní bod je tedy nedůvodný.
39. V dalším žalobním bodě, žalobce namítá, že zahájením správního řízení z moci úřední prostřednictvím oznámení žalovaného ze dne 4. 6. 2012 bylo zahájeno řízení ve věci změny rozhodnutí, vydaného dne 31. 12. 2007 č. j. 34/26452/2007. Žalobce z těchto skutečností dovozuje překážku zahájeného řízení (*litispence*) a věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*) a poukazuje na zákaz rozhodovat o stejné věci dvakrát (*ne bis in idem*).
40. Pokud se žalobce domnívá, že nějakým řízením byla pro nyní posuzovanou věc založena překážka *litispence, rei iudicatae* nebo že došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, bylo na něm, aby deklarované skutečnosti před soudem i prokázal. Žalobcova tvrzení nenasvědčují existenci uvedených procesních překážek. Soud naopak poukazuje na vnitřně konzistentní závěr v bodě Ad. 3 napadeného rozhodnutí ministra, že předmětem správního řízení, které se týkalo změny rozhodnutí č. j. 34/26452/2007, byla úprava doby platnosti loterijních povolení, tj. jedná se o řízení, která nejsou zahájena ze stejného důvodu.
41. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6Ads 139/2012 – 58, uvedl, že překážka *litispence* podle § 48 odst. 1 správního řádu, vedoucí k zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu, je dána pouze tehdy, pokud jsou kumulativně naplněny dvě podmínky, a to, že jde o řízení „v téže věci“, a dále, že jde o řízení „z téhož důvodu“. Tyto podmínky v nyní posuzované věci splněny nebyly a uvedená žalobní námitka tak není důvodná.
42. V třetím žalobním bodě namítl nepřípustnou retroaktivitu ustanovení § 43 zákona o loteriích. Následné přijetí obecné závazné vyhlášky města Břeclav není (a ze své podstaty nemůže být) okolností, která nastane. V době udělení citovaného povolení žalobci nebyla obecně závazná vyhláška vydána a okolností, podle níž lze postupovat na základě ustanovení § 43 zákona o loteriích je nutno rozumět takovou skutečností, která byla v době správního řízení o žádosti objektivně známa a ve správním řízení byla opomenuta, či zatajena. Zákon o loteriích rovněž hovoří o okolnostech v množném čísle, takže těchto okolností musí být dvě a více.
43. Městský soud v Praze považuje opět za podstatné nejprve poukázat na stěžejní závěry, vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ve kterém Ústavní soud uvedl, že ... „*Loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovatelných 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... Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat, se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní... Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné... Ústavní soud tak dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. inominálních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přiblížit... Jakmile Ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona. 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. Pokud tak Ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu.“

44. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný postupoval v souladu s uvedenými závěry Ústavního soudu, když podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil vydaná povolení, neboť je Ústavou zaručeným právem obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný tyto své závěry v napadených rozhodnutích dostatečně odůvodnil, když uvedl, že: *Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona upravuje postup Ministerstva financí v případě, že nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.... Z jazykového i logického výkladu pojmu nastala okolnost, zcela jednoznačně vyplývá, že se jedná o okolnost, která nově nastala v době, kdy je tato okolnost posuzována jako důvod pro postup dle § 43 odst. 1 loterního zákona.“*
45. Pokud žalobce namítá retroaktivní účinky aplikace § 43 odst. 1 zákona o loteriích nebo loterijní vyhlášky, zdejší soud opět plně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, kde se uvedený soud podrobně v bodech 36 a 37 retroaktivitou zabývá. Zdejší soud shrnuje, že obecně závazné vyhlášky města Břeclav nemají účinky pravé retroaktivity (tj. neovlivňují vydaná loterijní povolení s účinky do minulosti), nepravá retroaktivita je pak v právu obecně přípustná. Soud proto neshledal námitku důvodnou.
46. Soud má za to, že pokud ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích mluví o „okolnostech“ v množném čísle, jedná se jen legislativní formulaci, nikoliv o podmínku sine qua non tj. že musí existovat okolnosti dvě a více, aby mohl být aplikován § 43 odst. 1 zákona o loteriích. K tomuto závěru vede soud jednak skutečnost, že tuto formulaci nový loterijní zákon převzal ze zákona č. 17/1973 Sb., který v ust. § 6 odst. 1 uvádí: *„Orgán státní správy, který sbírku povolil, odvolá povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro něž by nebylo možno sbírku povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení uděleno, jsou klamné.“* Jednak kontext celého zákona o loteriích vymezený v ust. § 1 *„Provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno, s výjimkou případů stanovených tímto zákonem. Účelem tohoto zákona je vymezit rámec pro zákonem povolené podnikání v oblasti loterií a jiných podobných her a pro jejich provozování, přispět k ochraně osob, které se účastní loterií a jiných podobných her, a k omezení společenských rizik této účasti.“*, ze kterého vyplývá, že povolení se vydá pouze v případě, že zde není okolnost, která by tomu bránila. Např. z ustanovení § 19 odst. 2 písm. a) nebo z ust. § 22 je zcela zřejmé, že pokud by určitá hra nesplňovala jen jednu zákonnou podmínku, nemohla by být povolena. Pokud tedy dodatečně nebo nově vyjdou najevo okolnosti nebo okolnost, která vypovídá o tom, že nejsou splněny všechny podmínky pro vydání povolení, je to důvodem pro jeho zrušení. Jinými slovy z kontextu celého zákona plyne, že i při udělování povolení se zkoumají všechny okolnosti a při nedostatku jen jedné z nich povolení vydáno není.
47. Tímto tématem se rovněž zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č.j. 6 As 285/2014-32, který uvádí: *Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. **Takovou okolností** může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], na který rovněž odkazuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č.j. 1 As 234/2017 – 49 v pasáži, týkající se stejné námítky (odst. 25 a 26).*
48. V následující námitce napadá žalobce použitelnost a vynutitelnost zákona č. 300/2011 Sb., neboť nebyl podle názoru žalobce při jeho přijetí dodržen povinný notifikační proces stanovený směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES.

49. Znění § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo dotčeno pozměňovacím zákonem č. 300/2011 Sb., přičemž podle směrnice č. 98/34/ES platí, že „*Komise a normalizační orgány uvedené v přílohách I a II musí být informovány o nových předmětech, u nichž národní orgány uvedené v příloze II rozhodly jejich začleněním do svého normalizačního programu o vypracování normy nebo o její změně, nejde-li o identické nebo ekvivalentní převzetí mezinárodní nebo evropské normy.*“ Z uvedeného je tedy zřejmé, že zákon č. 300/2011 Sb., podléhá povinnosti notifikace, nicméně v daném případě je nutno v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřenými v rozhodnutí ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10As 62/2015 – 170, doplnit, že předmětné obecně závazné vyhlášky ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť pravomoc obcí regulovat hazard na svých územích vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích a není tak vázáno na konkrétní zmocnění v zákoně o loteriích. K tomu soud dále poukazuje na závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jež byly uvedeny již výše.
50. Poslední námitky žalobce namítají rozpor s právem Evropské Unie a judikaturou Evropského soudního dvora, ve kterých žalobce odkazuje na četnou judikaturu Soudního dvora. Z ní dovozuje, že došlo k zásahu do jeho práva na podnikání, vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty.
51. Soud se v tomto ohledu zcela ztotožnil se závěry zdejšího soudu vyslovené v jeho rozsudcích ze dne 25. 5. 2017 č.j. 11 Af 76/2015 - 50 a ze dne 16. 8. 2016, č.j. 3 Af 49/2015 - 60, ve kterých soud dochází k závěru, že žalobci tvrzené legitimní očekávání nevzniklo, nemohlo být tedy porušeno jeho vlastnické právo nebo právo na podnikání a že námitky žalobce týkající se rozporu vnitrostátní regulace loterií a jiných podobných her s právem Evropské unie jsou nedůvodné, neboť dotčené oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení zákona o loteriích nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva.
52. Městský soud neshledal, resp. nezískal jakýkoli nový poznatek nebo nový důvod, proč by se měl odchýlit od své vlastní rozhodovací činnosti v obdobných právních případech a samozřejmě ani takové poznatky, proč by se měl odchýlit od již zažité judikované rozhodovací činnosti Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Proto v podrobnostech odkazuje na tato dvě rozhodnutí.
53. Na základě všech shora uvedených argumentů shledal soud i tuto námitku žalobce jako nedůvodnou.
54. Soud nicméně doplňuje, že není vázán podzákonými předpisy, shledá-li je v rozporu s Ústavou. V tomto případě však soud dospěl k závěru, že předmětná OZV není v rozporu ani s Ústavou ani s Listinou základních práv a svobod, není diskriminační, obsahuje i přechodné období, které spolu s délkou řízení představuje dle soudu dostatečné přechodné období k tomu, aby se žalobce s takovou situací vyrovnal. OZV rovněž splňuje účel, tak jak si jej město vytyčilo ve svém čl. 1, jelikož do samostatné pravomoci obcí spadá vydávat obecně závazné vyhlášky na ochranu zdraví a bezpečnosti svých občanů. Zájem žalobkyně, jejímž podnikatelským cílem je toliko generování zisku (soud nevidí jiný pro společnost pozitivní výstup této podnikatelské činnosti), je zcela zřejmě nesrovnatelný se zájmem obce na bezpečnosti a boji proti sociopatologickým jevům (zadlužování, důvod pro krádeže a podvody, zdravotní a sociální aspekty závislosti atd.), které jsou s tímto podnikáním často spojené. Soud proto považuje i tyto námitky žalobkyně za nedůvodné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
56. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil,

proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. září 2019

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Jana Válková