



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Město Bohumín**, se sídlem Masarykova 158, Bohumín, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem, Letenská 525/15, Praha 1, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem nám. 14. října 3, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **TIPGAMES, a. s.**, se sídlem Václavské náměstí 56/802, Praha 1, zastoupené Mgr. Ivanou Palmovou, advokátkou se sídlem Politických vězňů 203, Beroun, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 5. 5. 2010, čj. 34/94678/2009-RK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2011, čj. 11 Af 29/2010 – 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 1. 7. 2009, čj. 34/48616/1/2009, povolilo na základě žádosti ze dne 29. 5. 2009 osobě zúčastněné na řízení podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o loteriích“) provozovat ve městě Bohumín nové hráčské stanice-koncové interaktivní videoloterní terminály na adrese Bar herna Flamingo, Šunychelská 1230 a Restaurace Apollo, Na Chalupách 11.

[2] Žalobce se rozkladem domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí, a to pro jeho rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Bohumín č. 5/2005, která s účinností od 3. 11. 2005 mimo jiné na shora uvedených adresách zakázala provoz výherních hracích přístrojů. Ministr financí rozhodnutím ze dne 5. 5. 2010, čj. 34/94678/2009-RK, rozklad zamítl. Učinil tak z důvodu, že obec může obecně závaznou vyhláškou regulovat pouze provozování výherních hracích přístrojů a nikoliv videoloterních terminálů, které jsou svou povahou technicky odlišné. Žalobce proto nemohl být účastníkem řízení o vydání povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobci nespověděl ani postavení dotčeného orgánu ve smyslu § 136 správního řádu.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž předeslal, že společně se zasláním vyhlášky č. 5/2005, požádal žalovaného o možnost realizovat práva účastníka v řízeních o vydání všech povolení k provozování loterií a jiných podobných her na svém území. Žalovaný vydal shora specifikované povolení, aniž by žalobci umožnil realizovat práva účastníka řízení. Uvedené rozhodnutí nebylo žalobci ani řádně doručeno. Žalovaný postupoval v rozporu se správním řádem i s čl. 4 odst. 6 Evropské charty místní samosprávy.

[4] Skutečnost, že zákon o loteriích zmocňuje obec vydávat obecně závazné vyhlášky toliko k regulaci výherních hracích přístrojů a nikoliv k provozování dalších herních zařízení, pokládá žalobce za mezeru v zákoně způsobenou dobou vydání předmětného zákona. Ačkoliv výherní hrací přístroje jsou z technického hlediska jiným druhem zařízení než koncové stanice terminálového systému, z hlediska kritérií nenarušování veřejného pořádku se jedná o zařízení velmi podobná, ne-li totožná. Žalobce na svém území garantuje práva a povinnosti na úseku veřejného pořádku, proto musí být účastníkem řízení, jehož předmět může mít dopad do této oblasti. Žalovaný musí v řízeních vedených podle zákona o loteriích vždy respektovat § 4 odst. 2 tohoto zákona. Povolení nelze vydat, bylo-li by v rozporu s jinými právními předpisy nebo by mohlo narušit veřejný pořádek.

[5] Za situace, kdy žalobce vydal regulační obecně závaznou vyhlášku směřující k ochraně veřejného pořádku stanovením počtu provozovaných loterií nebo jiných her, nelze autoritativním přístupem žalovaného zcela negovat smysl a obsah vydané vyhlášky a ani žalobci svévolně nepřiznat práva účastníka řízení a dokonce o tom nevydat ani příslušné rozhodnutí ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu.

[6] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 5. 2011, čj. 11 Af 29/2010 – 50, rozhodnutí ministra financí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že žalobce měl být účastníkem správního řízení ve věci žádosti o rozšíření povolení vydaného osobě zúčastněné na řízení k provozování a umístění nových hracích terminálů centrálního loterijního systému.

[7] Soud při svém rozhodování vycházel ze zásad dobré správy stanovených správním řádem, zejména z § 2 odst. 1 a odst. 4 a § 4 odst. 1 a odst. 2 správního řádu. V daném případě byla splněna zákonem formulovaná domněnka o dotčení žalobce na jeho právech ve smyslu § 27 a § 28 správního řádu. Město Bohumín regulovalo umístění výherních hracích přístrojů obecně závaznou vyhláškou. V daném případě osoba zúčastněná na řízení požadovala rozšíření svého stávajícího povolení obdobných výherních hracích přístrojů či terminálů jednotného loterijního systému, které umožňují hráčům činnost analogicky obdobnou s činností, kterou město reguluje vydanou obecně závaznou vyhláškou. Povinností žalobce je dbát o veřejný pořádek. Žalovaný znemožnil žalobci se vyjádřit k žádosti subjektů podnikajících v oblasti výherních hracích přístrojů. Městský soud si je vědom toho, že ministerstvem

povolovaná zařízení jsou odlišná od výherních hracích přístrojů, nelze však odhlédnout od toho, že jde o přístroje, jejichž činnost je výherním hracím přístrojům obdobná, protože jinak by se jejich povolování neřídilo zákonem o loteriích. Jedná se o zařízení splňující definici loterií a podobných her.

[8] Je pravdou, že obec může obecně závaznou vyhláškou regulovat jen některá zařízení, jejichž povolování se řídí zákonem o loteriích. To však podle městského soudu neznamená, že by obec, na jejímž území mají být terminály provozovány, a která obecně závaznou vyhláškou vyloučila v konkrétních lokalitách samotné výherní hrací přístroje, nebyla oprávněna se vyjádřit k povolování jiných zařízení obdobného charakteru. Ze skutečnosti, že obec není oprávněna regulovat umístění takových přístrojů, nelze podle soudu dovodit, že není ve svých právech dotčena, a to za situace, kdy obecně závaznou vyhláškou dala najevo, že v určitých lokalitách svého území odmítá trpět provoz jednoho z možných druhů zařízení, naplňujících definici loterií a podobných her. Aby bylo možno dostát povinnosti dobré správy, je nutno dbát toho, aby se obec mohla vyjádřit k záměru provozovatelů takových přístrojů.

[9] Závěr o nesprávnosti postupu žalovaného v posuzované věci posiluje podle městského soudu i to, že v průběhu své činnosti zásadně změnil postoj k otázce účastenství obcí a měst v obdobných řízeních. Původně totiž byly tyto subjekty účastníky správního řízení. V odůvodnění správního rozhodnutí chybí úvaha o tom, proč správní úřad změnil své stanovisko k posuzované otázce.

III.

[10] Rozhodnutí městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel trvá na správnosti svého postupu, pokud konal správní řízení bez účasti žalobce. Skutečnost, že obec vydala na základě zmocnění daného v § 50 odst. 4 zákona o loteriích obecně závaznou vyhlášku regulující činnost výherních herních přístrojů, není podle stěžovatele pro posouzení účastenství v předmětném správním řízení relevantní. Posuzované řízení se totiž netýkalo výherních hracích přístrojů, ale jiného typu herních přístrojů, jejichž regulace nebyla svěřena do pravomoci obce. Zákonodárce v těchto případech nepředpokládal dotčenost zájmů obcí a o jejich účastenství na povolování jiných než v zákoně vymezených her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích mlčí.

[11] K názoru městského soudu, že činnost ministerstvem povolených zařízení je obdobná jako v případě výherních hracích přístrojů, stěžovatel poukázal na § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Toto ustanovení stanoví, že stěžovatel při povolování loterií a jiných podobných her, které nejsou upraveny v části první až čtvrté zákona, tedy i videoloterních terminálů, použije tyto části zákona pouze přiměřeně a nikoliv obdobně. Samotný zákon o loteriích podle stěžovatele činnost těchto her nehodnotí jako obdobou činnosti, resp. fungování, výherních hracích přístrojů.

[12] Stěžovatel se dále vymezil proti poukazu městského soudu na to, že se ve svém rozhodnutí nevyjádřil ke změně postoje k účasti obcí ve správních řízeních. Skutečnost, že v roce 2006 byl žalobce brán jako účastník správního řízení o povolování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, vyplývala z tehdejšího posouzení ze strany útvaru státního dozoru nad sázkovými hrami a loteremi stěžovatele. Tato otázka byla poté přehodnocena a byl přijat nový právní názor. Stěžovatel tímto postupem neporušil princip „ve stejných případech stejně a v odlišných odlišně“. Tento princip je třeba vnímat časově podmíněně a dynamicky. Je-li přípustné, aby se rozhodovací politika správního orgánu měnila v čase, pokud je tento postup neutrální vůči různým adresátům, pak musí být v souladu s tímto principem i skutečnost, že se v odlišných obdobích o stejných otázkách rozhoduje různě.

IV.

[13] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení nevyužili svého práva se vyjádřit k podané kasační stížnosti.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel svou argumentačně stručnou kasační stížnost stavěl na dvou důvodech nezákonnosti rozsudku městského soudu, resp. správnosti svého postupu při nepřipuštění žalobce do správního řízení. Stěžovatel má za to, že povolované interaktivní videoloterní terminály nejsou výherními herními přístroji, jejichž regulace by byla svěřena do pravomoci obce. Dále neshledává pochybení ani v tom, že v roce 2006 změnil svou rozhodovací praxi ohledně otázky připuštění obcí do tohoto typu řízení.

[17] Z odlišnosti obou typů herních zařízení co do možnosti jejich regulace obecně závaznou vyhláškou vycházel i městský soud. K otázce pravomoci obce regulovat interaktivní videoloterní terminály se až po vydání rozsudku městského soudu vyjádřil Ústavní soud, a to v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, <http://nalus.usoud.cz>, v němž dospěl k závěru, že obce mohou obecně závaznými vyhláškami určit, na kterých místech jejich území lze provozovat jednotlivé komponenty (koncová zařízení) tohoto systému.

[18] Ústavní soud v podrobném odůvodnění tohoto nálezu vyšel z toho, že zákon o loteriích definuje pojem výherních hracích přístrojů dvěma rozdílnými způsoby: zatímco úzká definice obsažená v § 17 odst. 1 tohoto zákona je použitelná toliko v rámci ustanovení obsažených v části druhé zákona o loteriích označené rubrikou „Výherní hrací přístroje“, širší vymezení výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) loterijního zákona je aplikovatelné v kontextu obecných a společných částí loterijního zákona, tj. části první označené „Úvodní ustanovení“ a v části šesté nadepsané „Ustanovení společná, přechodná a závěrečná“. Zatímco ona úzká definice dopadá na povolovací řízení podle § 18 a násl. loterijního zákona, širší definice se použije v kontextu dalších společných přechodných a závěrečných ustanovení obsažených v závěrečné části šesté. Pokud zákon o loteriích v § 50 odst. 4 umožňuje obcím obecně závaznou vyhláškou regulovat provozování výherních hracích přístrojů, pak je pro vymezení pojmu výherní hrací přístroj rozhodující § 2 písm. e) zákona o loteriích, nikoliv § 17 odst. 1 téhož zákona, dopadající pouze na režim povolování podle části druhé.

[19] Ústavní soud dovodil, že charakter interaktivních videoloterních terminálů umožňuje jejich podřazení pod širší definici podle § 2 písm. e) loterijního zákona, neboť se nepochybně jedná o zařízení výherním hracím přístrojům podobná a sloužící témuž účelu. Mezi výherními hracími přístroji a interaktivními videoloterními terminály neexistuje na vnější pohled žádný zásadní rozdíl, rozdílnost je dána až vnitřním uspořádáním zařízení.

[20] Z uvedených závěrů Ústavního soudu je pro nyní posuzovanou věc dále podstatné to, že regulace umístování interaktivních videoloterních terminálů spadá do samostatné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích), jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích. Pravomoc stanovit obecně závaznou vyhláškou místa, na nichž mohou být videoloterní terminály v obci provozovány, nikterak nezpochybnuje

pravomoc Ministerstva financí vydávat rozhodnutí o povolení inominátních loterií a jiných obdobných her, tj. zařízení, která nesplňují definici podle § 17 odst. 1 loterijního zákona, avšak současně jsou těmito zařízeními podobná, a posoudit splnění všech požadavků vyplývajících z části první až čtvrté zákona, jak mu ukládá § 50 odst. 3 zákona o loteriích.

[21] Ústavní soud rovněž poukázal na nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Ty jsou obsaženy jednak obecně ve správním řádu (zejména v § 94 a násl. upravujícím tzv. přezkumné řízení) a jednak v samotném zákoně o loteriích, který v § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.

[22] Na půdorysu shora uvedených východisek Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení samotné otázky účastenství žalobce v rámci řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení na doplnění herních míst k vydanému rozhodnutí k provozování loterie prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení – Centrálního loterijního systému, a to mimo jiné na území obce žalobce.

[23] Nejvyšší správní soud přitom se zřetelem k uvedenému vyšel z toho, že oblast provozování výherních hracích přístrojů, kam lze ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 2 písm. e) zákona o loteriích podřadit i koncová zařízení interaktivních videoloterních terminálů, je tou oblastí, která spadá do oblasti veřejného pořádku, k jehož ochraně je obec ve své samostatné působnosti povolána. Kategorie ochrany veřejného pořádku je přitom pro oblast povolování loterií a jiných obdobných her zásadním aspektem. Zákon o loteriích v § 4 odst. 2 určuje, že povolení k provozování loterií a jiných podobných her lze vydat, pouze pokud nedojde k narušení veřejného pořádku. Ostatně lze také odkázat na důvodovou zprávu k poslední novele zákona o loteriích (zákon o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb.), jež uznává, že to jsou zejména obce, které nejtěživěji pocítují negativní celospolečenská rizika obvykle spojená s provozováním loterií a jiných podobných her (narušování veřejného pořádku, patologické hráčství atd.).

[24] Žalobce vydal dne 19. 10. 2005, s účinností od 3. 11. 2005, obecně závaznou vyhlášku o stanovení veřejně přístupných míst, na kterých je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. V čl. 1 vyhlášky vymezil veřejně přístupná místa, na kterých je zakázáno provozovat výherní hrací přístroje. Tím v mezích obsahu vyhlášky deklaroval zájem na prosazování ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.

[25] Zákon o loteriích obsahoval v rozhodné době pouze strohou úpravu správního řízení o povolení provozování a umístění koncových zařízení interaktivních videoloterních terminálů. V § 45 stanovil, že pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her platí zákon o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak. Tento zákon pak v § 50 odst. 3 stanovil, že Ministerstvo financí může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny – v rozhodné době tedy i interaktivní videoloterní terminály, s tím, že v povolení budou všechny podmínky provozování podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti zdůraznil, že tyto části zákona o loteriích měly být při povolování předmětných videoloterních terminálů použity pouze přiměřeně a nikoliv obdobně. Stěžovatel však jakkoliv nerozvedl, jaký rozdíl mezi těmito termíny spatřuje ve vztahu k interpretaci zákona, nesdělil, zda by při obdobné aplikaci bylo možno dospět

k jinému závěru, nežli při aplikaci přiměřené, a neuvedl ani, jaký vliv má toto tvrzení na postavení obce coby možného účastníka řízení.

[27] Nejvyšší správní soud proto pouze nad rámec nutného odůvodnění uvádí, že čl. 41 Legislativních pravidel vlády stanoví, že slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Slovo „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.

[28] Nezávisle na tom, zda mají být předmětné části zákona (zejména pak části druhé týkající se výherních hracích přístrojů) při povolování interaktivních videoloterních terminálů užívány více či méně volně, podstatné je to, že zákon o loteriích neobsahoval žádné speciální ustanovení dopadající na možnost postavení obcí coby účastníků řízení. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že otázku účastenství obce v těchto řízeních bylo třeba posuzovat pohledem obecného právního předpisu, kterým je správní řád. Vážil přitom procesní možnosti žalobce coby garanta ochrany veřejného pořádku na svém území. Obecně připadají v úvahu dvě základní možnosti, jakými obec může v povolovacím správním řízení chránit místní záležitosti veřejného pořádku, a to prostřednictvím svého účastenství ve správním řízení podle § 27 správního řádu, nebo skrze své postavení tzv. dotčeného orgánu podle § 136 správního řádu. Stěžovatel přitom ve svém rozhodnutí ve vztahu k žalobci vyloučil obě uvedené možnosti.

[29] Ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu přiznává obcím postavení dotčených orgánů, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Tak tomu je i v nyní posuzovaném případě, jak bylo objasněno výše. Dotčené orgány jsou příslušné k vydání vyjádření nebo závazného stanoviska, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Aby byl úkon učiněný dotčeným orgánem závazným stanoviskem, je nezbytné, aby tak stanovil (zpravidla zvláštní) zákon. Zákon o loteriích nestanovil, že by rozhodnutí o povolení provozování interaktivních videoloterních terminálů, resp. umístění jednotlivých koncových zařízení muselo být *ex lege* opřeno o vyjádření či závazné stanovisko obce, ani že by obec měla v rámci tohoto typu správního řízení nějaké pravomoci, které by jí umožnily se podílet na výsledné podobě rozhodnutí. Obecně pak platí, že za takové situace obcím, coby dotčeným orgánům, svědčí práva obsažená v § 136 odst. 4 správního řádu.

[30] Ustanovení § 136 odst. 2 správního řádu přiznávající obcím postavení dotčených orgánů, je v podstatě subsidiární k ustanovení § 27 správního řádu, které vymezuje okruh účastníků řízení. Jinak řečeno, bude-li předmětem správního řízení věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, a nebude-li v tomto řízení územní samosprávný celek účastníkem řízení, bude mít postavení dotčeného orgánu (viz též Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 496 - 497).

[31] Nejvyšší správní soud proto musel konečně posoudit správnost závěrů městského soudu o tom, že žalobci svědčilo v daném případě postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Skutečnost, že zákon o loteriích nepřiznává v rámci povolovacího řízení postavení účastníka řízení obcím, na jejichž území má být koncové zobrazovací zařízení umístěno (a to ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu), nevylučuje, aby těmto subjektům bylo přiznáno postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, pokud tvrdí dotčení ve svých právech. K tomu, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení, není přitom podstatné, zda výsledným rozhodnutím bude skutečně přímo dotčena na svých právech nebo povinnostech. Postačuje, že je možné, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech.

[32] Pro posouzení otázky možného okruhu účastníků řízení v předmětném řízení bylo nutno vycházet především z předmětu, o němž se toto řízení vede. Jak již bylo uvedeno povolení umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů na území žalobce může narušit veřejný pořádek na jeho území. Nejvyšší správní soud proto shodně s městským soudem souhlasí, že žalobci svědčilo postavení tzv. vedlejšího účastníka řízení, neboť byl v předmětném řízení dotčenou osobou, které se ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu dotýká činnost správního orgánu a která mohla být správním rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Rozhodnutí vydané stěžovatelem je nepochybně způsobilé se přímo dotknout popsanych aktivit samosprávné působnosti obce. S institutem (vedlejšího) účastenství v řízení jsou pak spojena oprávnění stanovená v § 36 a násl. správního řádu. Žalobce měl proto právo se vyjádřit k tomu, proč má za to, že povolení budou narušovat veřejný pořádek, příp. bude v rozporu s jím vydanou obecně závaznou vyhláškou.

[33] Nejvyšší správní soud při posuzování nastolené otázky účastenství rovněž přihlédl k tomu, že stávající znění zákona o loteriích (účinného od 1. 1. 2012, provedeného novelou zákona č. 300/2011 Sb.) v § 45 odst. 3 výslovně přiznává obcím postavení účastníka řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) zákona o loteriích v provozovně na určité adrese. V řízení o povolení sázkové hry podle § 2 písm. l) a n) jde o umístění jednotlivých koncových interaktivních videoloterních terminálů nebo lokálních loterních systémů na území obce. Využije-li obec svého práva vyjádřit se v tomto řízení, je povinna své vyjádření odůvodnit z hlediska ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.

[34] Důvodnost kasační stížnosti nemůže založit ani argumentace stěžovatele stran možnosti změnit svou dosavadní rozhodovací praxi. Nejvyšší správní soud nepopírá, že tak správní orgán může učinit, domnívá-li se, že jím dříve aplikované postupy a názory nejsou v souladu se zákonem, nebo že neodpovídají nejnovějším odborným hlediskům, ke kterým je třeba v řízení přihlížet. Pokud správní orgán změni dosavadní praxi, je vždy třeba, aby tuto změnu náležitě a podrobně vysvětlil a zdůvodnil. Jenom tehdy může být nově přijaté řešení přesvědčivé, tím spíše, pokud nově zastávaný názor vede ke zhoršení právního postavení účastníka řízení. V této věci však nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce změnou stanoviska stěžovatele, kterou by následně akceptoval městský soud. Naopak, městský soud stěžovateli vytkl, že v napadeném rozhodnutí nevysvětlil, proč nadále nepřiznává žalobci postavení účastníka řízení, když tomu tak v minulosti bylo. Ani stěžovatel v kasační stížnosti netvrdil, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje odůvodnění v tomto směru, spíše se snažil obhájit přípustnost změny právního posouzení účastenství v řízení. Tuto změnu rozhodovací praxe však Nejvyšší správní soud shledal jako rozpornou se zákonem. Žalobce měl být účastníkem správního řízení. Proto není třeba se blíže vyjadřovat k otázce, zda nepřipuštěním žalobce do předmětného řízení bylo porušeno legitimní očekávání žalobce na ustálenou a jednotnou činnost správního orgánu.

[35] Se zřetelem ke shora uvedenému tak Nejvyšší správní soud shrnuje, že v posuzovaném případě vydáním rozhodnutí žalovaného mohl být žalobce přímo dotčen ve svých právech, a proto mu svědčilo postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Ačkoliv městský soud v předmětné věci rozhodoval již před vydáním citovaného nálezu Ústavního soudu, zčásti dopadajícího na tuto věc, závěry obou rozhodnutí nejsou nikterak v rozporu. Ústavní soud v podstatě aproboval závěr městského soudu o dotčenosti žalobce v případě ochrany veřejného pořádku při provozování vybraných sázkových her a loterií.

[36] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud posoudil předloženou právní otázku v souladu se zákonem, kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] Žalovaný coby stěžovatel nedosáhl v řízení procesního úspěchu, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario* ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce byl ve věci úspěšný, ze soudního spisu však nevyplývá, že by mu nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly. Z tohoto důvodu mu Nejvyšší správní soud žádné náklady řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. července 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu