



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a. s.**, se sídlem Komořany 146, Komořany, zastoupený Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 9. 2015, č. j. 52 Af 41/2014 - 38,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

Městský úřad Litomyšl jako správní orgán 1. stupně rozhodnutím ze dne 6. 12. 2013, č. j. ŽÚ/13/RA-174 povolil žalobci provoz tří výherních hracích přístrojů na adrese Litomyšl, Havlíčkova 439, na dobu od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014. Dne 10. 7. 2014 toto své rozhodnutí zrušil na základě obecně závazné vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014, o zákazu provozování loterií a jiných podobných her na území města, která mimo jiné s účinností od 12. 5. 2014 zakázala na území města provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále též „loterní zákon“). Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 8. 2014, č. j. KrÚ 51194/2014, zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud shledal postup správních orgánů zákonným a odmítl, že by zrušením povolení na základě obecně závazné vyhlášky mohla být porušena

zásada legitimního očekávání. Právo regulovat činnost provozovatelů výherních hracích přístrojů na svém území spadá do samostatné působnosti obcí a krajský soud neshledal, že by vyhláška obce byla v kolizi s právním pořádkem. Vyhláška dopadla na všechny dotčené subjekty bez rozdílu, není proto diskriminační a nedošlo k porušení principu rovnosti. Krajský soud odmítl námitku nepřipustnosti retroaktivních účinků § 43 odst. 1 zákona o loteriích a k tomu odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ve které soudy dospěly k závěru o přípustnosti nepravé retroaktivity, která je v posuzovaném případě v souladu se zásadou „důvěry v právo“. Soud dále odmítl námitku souběhu dvou vyhlášek regulujících provoz loterií na území města Litomyšl, neboť k ní žalobce neuvedl skutkové a právní důvody ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud neřešil tvrzený rozpor zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn loterní zákon, s právem EU (konkrétně otázku jeho přijetí a nedostatky notifikačního procesu), neboť sporná vyhláška ob stojí i bez § 50 odst. 4 loterního zákona. Právo Evropské unie, včetně Listiny základních práv EU, na projednávanou věc nedopadá, protože se zde vůbec neuplatní. Žalobce není přeshraničním poskytovatelem služeb a nevztahuje se na něj volný pohyb služeb garantovaný právem EU.

## II. Obsah kasační stížnosti

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívá podle stěžovatele v tom, že nebyl dostatečně odůvodněn, neboť krajský soud se věcně nevypořádal se všemi tvrzeními a námitkami uvedenými v žalobě. Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že neuvedl nic k jeho námitce, že přijetí obecně závazné vyhlášky není a nemůže být okolností ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona, tedy okolností, pro kterou lze zrušit povolení k provozu loterií a jiných podobných her; takovou okolností je podle stěžovatele nutno rozumět skutečnost, která je v době vydání povolení objektivně známa a byla opomenuta, případně zatajena. Obecně závazná vyhláška však v době udělení povolení k provozu výherních hracích přístrojů vydána nebyla a údaje, které správnímu orgánu sloužily jako podklad pro rozhodnutí, klamné nebyly. Podle stěžovatele tedy nebyly naplněny podmínky pro zrušení povolení ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona. Dále krajský soud neuvedl nic k námitce, že „okolnosti“ ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona musí být minimálně dvě a více, neboť citované ustanovení hovoří o „okolnostech, které nastanou nebo vyjdou najevo“ v množném čísle.

Nepřezkoumatelnost z nedostatku důvodů spatřuje stěžovatel rovněž v tom, že se krajský soud nevypořádal s jeho tvrzením, že obecně závazná vyhláška města Litomyšl „neměří všem stejným metrem“. Předmětná vyhláška nedopadá na loterie a jiné podobné hry provozované prostřednictvím sítě internet, nemá tedy obecnou závaznost a měla by být „napravena“, příp. zrušena. I přes zákaz stanovený obecně závaznou vyhláškou lze na území města Litomyšle provozovat loterie a jiné podobné hry ve smyslu § 50 odst. 3 loterního zákona, avšak krajský soud se tímto argumentem, jak tvrdí stěžovatel, nezabýval.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

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

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

Uvedené námítky nejsou oprávněné, neboť krajský soud zmíněné argumenty stěžovatele vypořádal. V odůvodnění rozsudku vycházel krajský soud z § 43 odst. 1 zákona o loteriích, podle kterého orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se dodatečně ukáže, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné. V rámci posouzení zákonnosti postupu správních orgánů krajský soud uzavřel, že vydání obecně závazné vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014, kterou bylo mimo jiné zakázáno provozování výherních hracích přístrojů na celém území města Litomyšl, je „*právě takovou okolností ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích*“, krajský soud přitom vzal v potaz skutečnost, že „*povolení k provozu výherních hracích přístrojů bylo vydáno před nabytím účinnosti OZV č. 1/2014*“. V této souvislosti krajský soud argumentoval i judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a upozornil konkrétně na rozsudek sp. zn. 6 As 285/2014, ze dne 24. 2. 2015, z něž vyplývá, že „*postup správních orgánů byl naprosto legální, když ust. § 43 odst. 1 zákona o loteriích umožňuje správnímu orgánu zabývat řízení podle tohoto ustanovení zejména v případě, kdy se povolení k provozu výherního hracího přístroje dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou.*“

Z hodnocení krajského soudu je jasně zřetelné, že okolností ve smyslu § 43 odst. 1 zákona o loteriích je podle soudu obecně závazná vyhláška č. 1/2014 a stěžovatel nemá pravdu,

jestliže uvádí, že k této otázce krajský soud „nevedl nic“. Aniž by to krajský soud výslovně uvedl, je z jeho rozhodnutí rovněž zřejmé, že i pouze jedna okolnost, a to existence obecně závazné vyhlášky č. 1/2014, postačila, aby byl správní orgán oprávněn zrušit povolení k provozu výherních hracích přístrojů, které se s vyhláškou dostalo do kolize. Krajský soud tedy nepřisvědčil výkladu stěžovatele, podle kterého zákon požaduje, aby nastalé okolnosti ve smyslu § 43 odst. 1 loterního zákona byly minimálně dvě. Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu souhlasí; výklad stěžovatele, podle něhož použití množného čísla „okolnosti“ znamená, že „*takových okolností musí být minimálně dvě a více*“, je neopodstatněný a neodpovídá smyslu zmíněného ustanovení, jehož účelem je poskytnout správním orgánům nástroj k případnému zrušení vydaných povolení a podmínka existence více než jedné „okolnosti“, pro kterou by nebylo možné loterii povolit, by byla bez logického opodstatnění omezující. Obdobně by bylo nahlíženo i na další část § 43 odst. 1 loterního zákona, kde je užitá formulace „... *nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné...*“. Ani v tomto případě použití možného čísla „*údaje*“ neznamena, že takových „klamných údajů“ musí být minimálně dva a více, neboť nepochybně i jeden klamný údaj by správní orgán opravňoval k postupu podle § 43 odst. 1 loterního zákona.

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

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nevypořádal s námitkou diskriminačního charakteru obecně závazné vyhlášky města Litomyšl č. 1/2014. Tuto námitku Nejvyšší správní soud rovněž neshledal důvodnou.

Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, krajský soud se uvedenou námitkou zabýval. Konstatoval, že obecně závaznou vyhláškou bylo na celém území obce Litomyšl zakázáno provozování sázkových her podle § 2 písm. e), g), i), l), m), a n) loterního zákona; loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) loterního zákona a loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 loterního zákona. Krajský soud dále uvedl, že „*zákaz tak zcela nepochybně dopadl na všechny subjekty bez rozdílu, a proto nedošlo k porušení ústavně chráněného principu rovnosti*“, a dále soud uvedl, že nelze „*namítat nerovnost tam, kde právní předpis stanoví pro všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, tj. provozovatele sázkových her, loterií a jiných podobných her, stejné podmínky (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 47/95)*“. Na základě uvedeného krajský soud neshledal obecně závaznou vyhlášku města Litomyšl č. 1/2014 diskriminační a nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, že se jedná o vyhlášku, „*která by na území města Litomyšle všem jejím adresátům neměřila stejným metrem*“.

S těmito závěry, které krajský soud uvedl na str. 4 svého rozsudku, zdejší soud plně souhlasí, pokládá je za dostatečné a ztotožňuje se s krajským soudem, který předmětnou vyhlášku neshledal diskriminační.

pokračování

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

Podle § 50 odst. 6 loterního zákona: *„Provozováním podle odstavců 4 a 5 se rozumí vlastní provoz heren a kasin, výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů, lokálních loterních systémů a dalších zařízení obsluhovaných sázejícími, včetně přijímání vkladů, výplaty výher a dalších úkonů směřujících k uzavírání smluvních vztahů mezi provozovatelem a sázejícím. Za provozování podle odstavců 4 a 5 se nepovažuje řídicí provozní činnost provozovatele, provoz centrálních serverů, uzavírání smluvních vztahů provozovatele a jeho smluvních partnerů, vyřizování reklamací a ostatní administrativní činnost související s provozem loterií a jiných podobných her.*

Stěžovatel tvrdí, že znění obecně závazné vyhlášky města Litomyšl „mimo jakoukoliv pochybnost nedopadá“ na loterie a jiné podobné hry provozované prostřednictvím sítě internet. V této souvislosti stěžovatel v žalobě argumentoval tím, že „na území města Litomyšle si můžou (např. na lavičce, na náměstí, na nástupišti autobusu, v budově školy apod.) legálně vsadit např. na zápas HC Kometa:HC Pojišťovna Pardubice.“. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že provozování kurzových sázek na internetu je hrou uzavíranou prostřednictvím veřejného serveru umožňujícího dálkový přístup předem neomezenému okruhu osob v síti Internet; takovou hru může povolit ministerstvo podle § 4 odst. 5 loterního zákona ve spojení s § 50 odst. 3 loterního zákona. Obecně závazná vyhláška č. 1/2014 přitom zákaz provozu vztahuje právě i na provozování loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích [čl. 1 písm. c) vyhlášky č. 1/2014]. Námitka stěžovatele proto není oprávněná a nezpochybňuje nediskriminační charakter předmětné vyhlášky.

Město Litomyšl přijetím obecně závazné vyhlášky využilo maximálně svou zákonnou pravomoc a rozhodlo o úplném zákazu provozu loterií a jiných podobných her na svém území, a to bez výjimek. Takové opatření je plně v mezích zákona a žádný subjekt neznevýhodňuje oproti subjektům jiným. Ke znevýhodnění určitých subjektů by naopak mohlo hypoteticky dojít v případě, pokud by se obec rozhodla provoz loterií na svém území toliko omezit např. stanovením určitých lokalit, kde je provoz loterií povolen, nebo zákazem určitého typu loterií či hry. Stěžovatel nemá pravdu, pokud tvrdí, že obecně závazná vyhláška „byla připravena, projednána, schválena a publikována s tím, že nebude zavazovat všechny adresáty stejným způsobem.“ Obec přistoupila k plošnému zákazu, jenž dopadá bez výjimek na všechny potencionální provozovatele a v rámci své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na území obce dostala své povinnosti chránit princip rovnosti. Spekulace stěžovatele o nevyhmatelnosti vyhlášky ve vztahu k osobám sázejícím přes internet na lavičce na území města Litomyšl jsou z tohoto pohledu irelevantní. Shodně s krajským soudem lze konstatovat, že obecně závazná vyhláška č. 1/2014 není diskriminační a měří všem adresátům stejným metrem.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud v odůvodnění rozsudku věcně vypořádal všechny uplatněné žalobní námitky, a rozhodnutí tudíž vadnou nepřezkoumatelností ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. netrpí. Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu zpochybňovat závěry napadeného rozsudku krajského soudu. Jak bylo vyloženo výše, krajský soud se námitkami stěžovatele podrobně zabýval, v odůvodnění srozumitelně uvedl, na základě jakých úvah k jednotlivým závěrům dospěl; tyto závěry přitom nevybočují ze zákonného rámce.

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

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

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

V Brně dne 14. července 2016

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu