



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobkyně: **multigate, a. s.**,
IČO: 25912186, se sídlem Riegrova 373/6, 779 00 Olomouc,
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Vymazalem
se sídlem Wellnerova 1322/3C, Olomouc

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**,
se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 10. 2015, č. j.: MF-15845/2015/34/2901-RK,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 10. 2015 č. j. MF-15845/2015/34/2901-RK a rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 6. 3. 2015 č. j. MF 48898/2012/34-5, jsou v rozsahu změny rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 31. 12. 2007 č. j. 34/26458/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí, spočívající ve zrušení schválených reklamačních řádů, vztahujících k jednotlivým koncovým interaktivním videoloterním terminálům (dále jen „IVT“), nicotná.
- II. Ve zbývajícím rozsahu se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručné vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále jen „žalovaný“) zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“ nebo „MF“) ze dne 6. 3. 2015 č. j. MF 48898/2012/34-5. Prvoinstančním rozhodnutím ministerstvo z moci úřední dle § 43 odst. 5 písm. b) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“), a na základě přechodného ustanovení čl. II bodu 1. věty třetí zákona č. 300/2011 Sb. (dále jen „Novela“), změnilo rozhodnutí ze dne 31. 7. 2007, 34/26458/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí tak, že (i) zrušilo schválené návštěvní a reklamační řády, vztahující se k jednotlivým koncovým interaktivním videoloterním terminálům (dále jen „IVT“), (ii) doplnilo toto rozhodnutí o vedlejší ustanovení, týkající se provozní doby a návštěvních řádů, a (iii) centrální loterní systém nově podřadilo pod § 2 písm. l) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterní zákon“).

II. Argumentace žalobkyně

2. Žalobkyně v žalobě nejprve obecně namítla porušení § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona i čl. II Novely ministerstvem. Ministerstvo rovněž porušilo předpisy procesní, konkrétně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), když překročilo předmět řízení. Žalobkyně nadto považuje napadená rozhodnutí za nepřezkoumatelná, neboť ministerstvo neuvedlo důvod provedených změn v povolení.
3. *Hlavní žalobní námitkou* žalobkyně je tvrzení, že MF ani žalovaný nedodrželi rozsah předmětu řízení tak, jak jej sami vymezili. Žalobkyně se od počátku řízení domnívala, že předmětem řízení zahájeného žalovaným z moci úřední má být zkrácení délky (doby) platnosti povolení a jeho úprava tak, aby bylo v souladu s loterním zákonem, což odůvodnila citací textu vymezeného předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení a ve výzvě ze dne 19. 6. 2014 k seznámení se s podklady pro rozhodnutí (dále též jen „výzva“). Ostatně, tak to specifikovalo i ministerstvo. MF jednoznačně konkretizovalo, že předmětem řízení bude podřazení CLS pod § 2 písm. l) loterního zákona. Proti tomu od počátku cílila svou obranu i žalobkyně. Až z odůvodnění rozhodnutí MF se však dozvěděla skutečný důvod (předmět) zahájení řízení, tj. že ministerstvo postupně rozšířilo změnu povolení i na otázku časového omezení provozu. To MF ve svém výkladu rozsahu předmětu řízení zcela opomnělo. Pokud jde o úpravu z hlediska časového omezení, je zřejmé, že řízení k takovému rozhodnutí od počátku ani nesměřovalo. Proto se postupem MF cítila být dotčena na svém právu účinně hájit svá práva.
4. Správně mělo ministerstvo postupovat tak, jak vyplývá z § 46 odst. 1 správního řádu, tedy uvědomit účastníky řízení, pokud chce vést řízení ještě o dalších právech a povinnostech, k tomu odkázala i na rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 58/2009. To však nelze učinit formou výzvy k seznámení se s podklady, a navíc to z této výzvy ani nevyplývalo, přestože to ministerstvo tvrdilo. MF si dle žalobkyně taktéž protiřečí, neboť nejprve uvedlo, že předmět řízení nezměnilo, poté však uvedlo, že procesní práva žalobkyně nebyla porušena, neboť jí bylo výzvou sděleno rozšíření řízení. S vypořádáním stejné námitky v rozkladu žalovaným odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 se žalobkyně neztotožnila.
5. Dle výkladu MF, spočívajícího v tvrzení, že bylo zřejmé, že předmětem řízení byla úprava povolení z pohledu souladu s platným a účinným loterním zákonem, by tak mohlo být předmětem řízení vlastně cokoliv, jakékoliv „slovíčko“ uvedené v povolení, které by se ministerstvu nezamlouvalo. Vzhledem k počtu práv a povinností provozovatele upravených v loterním zákoně, však nelze po žalobkyni požadovat, aby aktivně vyhledávala části povolení, které by mohly být MF shledány v rozporu se zákonem. Postup ministerstva nepovažovala žalobkyně ani za spravedlivé a „férově vedené“ správní řízení, ve kterém by bylo žalobkyni zřejmé, jakým způsobem se má hájit a proti jakým závěrům se v řízení vymezovat. Proto je rozhodnutí ministerstva v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu a s jejím právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K tomu odkázala

na rozsudek NSS sp. zn. 9 As 71/2008, z něhož mimo jiné vyplývá, že *funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedno z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost.*

6. Žalobkyně dodala, že i samotné zahájení řízení proběhlo poněkud nesrozumitelně, neboť z obsahu oznámení o zahájení řízení není patrna ani konkrétní obecně závazná vyhláška, se kterou by měl být provoz centrálního loterního systému (dále jen „CLS“) v rozporu. Stejně tak není dle žalobkyně z rozhodnutí MF zřejmé, jak mohlo být provozování CLS jako celek v rozporu s obecně závaznou vyhláškou.
7. *Druhou námitkou* žalobkyně je tvrzení, že rozhodnutí o změně povolení nemělo zákonnou oporu. Ačkoliv je možno přechodné ustanovení čl. II bod 1. Novelu považovat za zmocnění ministerstva k zahájení řízení o změně povolení, žalobkyně je přesvědčena, že takový postup musí vyplývat i z loterního zákona. MF však neuvedlo, na základě jakého ustanovení loterního zákona řízení vedlo a vydalo rozhodnutí. To následně ministerstvo odůvodnilo tvrzením, že byly dány důvody pro postup podle § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona ve spojení s uvedeným přechodným ustanovením. Z tohoto ustanovení loterního zákona dle žalobkyně vyplývá, že by správní orgán měl prokázat, že změnu povolení vyžaduje veřejný zájem či řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry. To však v odůvodnění rozhodnutí ministerstva není uvedeno. Žalobkyně dále s odkazem na komentářovou literaturu namítla, že *veřejný zájem jako pojmová kategorie není neměnný, nýbrž jeho pojetí je podmíněno dobovým chápáním a myšlením; jedná se o pojem relativně prázdný (nikoliv o jednotnou absolutní kategorii), v závislosti na konkrétní právní normě, na kterou je vázán.*
8. Žalobkyně proto namítla, že napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí MF jsou v tomto ohledu taktéž nepřezkoumatelná. Ani jeden z uvedených správních orgánů se nezabýval tím hlavním, tj. v čem spočívá rozpor s loterním zákonem. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítla žalobkyně též z důvodu, že ministerstvo neuvedlo, jak provedená změna povolení zajišťuje efektivnější uplatňování ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. To zajišťuje § 50 odst. 4 loterního zákona, což ostatně potvrdil i žalovaný, když v napadeném rozhodnutí na str. 11 uvedl, že jde o „promítnutí zákonné povinnosti“. Dále žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že se MF vůbec nezabývalo tím, zda obec, o jejíž obecně závaznou vyhlášku jde, má mít postavení dotčeného orgánu. Za nepřezkoumatelné má žalobkyně napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva i proto, že správní orgány ani neuvedly, s jakou obecně závaznou vyhláškou mělo mít povolení v rozporu a odůvodnění ministerstva ani žalovaného (str. 9) ji neuspokojilo. Pokud odůvodnění rozhodnutí odkazuje adresáta na jiná rozhodnutí s tím, aby si zásadní skutečnosti dohledal jinde, nelze mluvit o srozumitelném a dostatečně odůvodněném rozhodnutí. Konečně, za nesrozumitelné a tudíž nepřezkoumatelné považovala žalobkyně i rozpor v odůvodnění žalovaného na str. 9, kde nejprve uvedl, že změna povolení má být uvedena do souladu „...s časovým omezením stanoveným obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy, na jehož území jsou IVT umístěny“ a současně dodal, že žalovaný „nemíní vázat nadepsané řízení k vyhlášce hlavního města Prahy“.
9. Ve světle judikatury Ústavního soudu měly obce vždy zachováno jejich právo na samosprávu. K tomu žalobkyně citoval z nálezu Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), z něhož mimo jiné vyplývá, že zneplatnění již vydaných povolení není záležitostí samosprávy. Z toho žalobkyně dovodila, že pro změnu rozhodnutí je nutno aplikovat toliko § 43 odst. 1 písm. b) loterního zákona, k jehož aplikaci je však možné přistoupit pouze za zákonných podmínek v něm uvedených. Plošné zrušování veškerých návštěvních a reklamačních řádů a doplňování vedlejších ustanovení k již vydaným povolením proto žalobkyně považuje za nezákonné, neboť neuvádí konkrétní obecně závazné vyhlášky, s nimiž bylo povolení v rozporu.
10. V souvislosti s tímto žalobním bodem žalobkyně namítla nicotnost rozhodnutí ministerstva, neboť zrušilo něco, co neexistuje. Povolení, které bylo předmětem změn, totiž neobsahovalo schválení reklamačního řádu, pouze návštěvní (provozní) řád. V době vydání povolení byl

schválen tzv. generální návštěvní řád, tj. dokument, který neobsahuje název provozovny, specifikaci provozní doby ani identifikaci vedoucího herního střediska jako osoby odpovědné za provoz. V případě, že návštěvní řád neobsahuje časové vymezení provozní doby, může být dle žalobkyně jen stěží v rozporu s loterním zákonem, či obecně závaznou vyhláškou v otázce časového omezení provozování loterií. Žalobkyně připustila, že v některých případech byly vydávány provozní řády zvlášť pro každou provozovnu. Ty však dle žalobkyně nelze zrušit najednou bez toho, aby byl zjištěn konkrétní rozpor s obecně závaznou vyhláškou. Přesto MF zrušilo všechny návštěvní řády. K tomu žalobkyně odkázala na judikaturu NSS, která se týká otázky návštěvních řádů (sp. zn. 5 Afs 122/2007) a jejíž závěry dopadají dle žalobkyně i na tzv. generální návštěvní řády. Žalobkyně dodala, že jestliže jsou podmínky časového omezení dle ministerstva patrné ze zákona, resp. z obecně závazné vyhlášky, nevidí důvodu, aby byly stanoveny přímo v povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry.

11. K tomu žalobkyně dále namítla porušení jejího legitimního očekávání, neboť předpokládala, že změny v souvislosti s novelou č. 300/2011 budou činit pouze v těch případech, kdy bude povolení v rozporu s loterním zákonem, a že takový rozpor bude řádně vymezen a odůvodněn.
12. *Třetí námitkou* žalobkyně namítla, že ministerstvo porušilo ustanovení upravující lhůtu pro vydání rozhodnutí podle novely č. 300/2011. MF na tuto již dříve ve správním řízení uplatněnou námitku reagovalo dle žalobkyně absurdním výkladem významu a dosahu čl. II bodu 1. přechodných ustanovení Novely. Žalobkyně po stručném pojednání o metodologii výkladu právních norem dospěla k přesvědčení, že kombinací všech způsobů a metod interpretace lze dojít k závěru, že termínem „*změnit*“ měl zákonodárce v tomto ustanovení na mysli, aby MF alespoň toto rozhodnutí v uvedené lhůtě vydalo; nemuselo nutně nabýt právní moci. Ministerstvo však několikanásobně překročilo lhůtu pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu, což je v rozporu s § 6 správního řádu a čl. 38 odst. 2 Listiny.
13. Podle *čtvrté námítky*, ministerstvo postupovalo rovněž v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Povinnost uvést provozní dobu IVT do souladu s časovým určením příslušné obecně závazné vyhlášky žalobkyni totiž správní orgán I. stupně stanovil nepřiměřeně, aniž by jí poskytl dostatečný časový úsek pro realizaci. Nadto považuje žalobkyně výrok MF za zcela vágní, neurčitý a nevymahatelný.
14. Oba správní orgány svými rozhodnutími nepřiměřeně zasáhly do její svobody podnikání a volného pohybu v oblasti poskytování služeb. K tomu připomněla požadavky, které pro režim povolování hazardních her klade unijní právo, a které vyplývají z judikatury Soudního dvora EU (rozsudky ve věci C-203/08, body 50 a 51, a ve věci C-470/11, body 24, 25 a 42). V této souvislosti žalobkyně namítla, že Ministerstvo vnitra ve svých metodických pokynech pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v oblasti loterií jednoznačně doporučuje (zejm. při rušení loterií na území obce) zařadit do takových vyhlášek přechodné ustanovení, ve znění: „*Loterní činnost, jejíž provozování bylo povoleno přede dnem nabytí účinnosti této obecně závazné vyhlášky, lze provozovat na místech uvedených v článku 1 nejdéle do doby stanovené vydaným povolením.*“ Z uvedeného postupu je zřejmé, že Ministerstvo vnitra doporučuje obcím zavést takové přechodné ustanovení za účelem předcházení možným kolizím veřejnoprávních nároků obce a nároků provozovatelů loterií, kteří mají příslušné povolení. Ministerstvo vnitra i MF by měli ve spolupráci najít společný postup i v otázce časového vymezení provozování loterií.
15. Žalobkyně ze všech těchto důvodů navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Argumentace žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Nad rámec argumentace uvedené v napadeném rozhodnutí k námitce nedodržení lhůty podle § 71 správního řádu odkázal na rozsudek Městského soudu sp. zn. 8 Af 37/2012, z něhož vyplývá, že správní řád v případě

překročení lhůt pro vydání rozhodnutí nestanoví žádné negativní důsledky pro správní orgán, resp. pro zákonnost rozhodnutí. V souvislosti s námitkou nepřiměřeného zásahu do svobody podnikání žalovaný nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí doplnil, že tohoto základního práva ve smyslu čl. 26 Listiny se lze domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí, včetně loterního zákona, resp. jeho § 50 odst. 4, či § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Žalovanému nepřísluší zkoumat důvody změn obecně závazné vyhlášky upravující provozování loterií a jiných podobných her. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu, sp. zn. 11 Af 15/2014 žalovaný dodal, že si žalobkyně musela a měla být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost předmětem přísných zákonných restrikcí, což v některých případech může vést i ke změně nebo dokonce odebrání vydaného povolení. Tomu měla žalobkyně též přizpůsobit své podnikatelské plány.

17. Dále se žalovaný vyjádřil k námitkám, které nebyly uplatněny v rozkladu.
18. Neztotožnil se s námitkou, že zrušením schválených návštěvních řádů překročil svou pravomoc podle § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona ve spojení s čl. II, větou třetí, bodem 1. přechodných ustanovení Novely. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 a Pl. ÚS 56/10 a Pl. ÚS 22/11 a další zopakoval, že základním důvodem pro změnu povolení byla ochrana veřejného zájmu spočívajícího v uplatnění práva obcí na samosprávu, jakož i z důvodu jeho efektivnějšího uplatňování a zajištění řádného provozování loterií a jiných podobných her.
19. K námitce nejasnosti o tom, se kterou obecně závaznou vyhláškou má žalobkyně uvést návštěvní řád do souladu, žalovaný uvedl, že obsah obecně závazných vyhlášek je vyvěšován na úřední desce a též obligatorně i způsobem umožňujícím dálkový přístup, což prakticky znamená vyvěšením na internetu. Obsah úředních desek je tak jednoduše zjištělný.
20. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou nejasnosti lhůty, v níž má žalobkyně splnit uloženou povinnost. Ze znění § 74 odst. 1 a 2 správního řádu je zřejmé, že žalobkyně má povinnost splnit bezodkladně po právní moci rozhodnutí o změně, neboť lhůta nebyla stanovena výslovně. Tento argument je proto ryze účelový.
21. K námitce legitimního očekávání žalovaný uvedl, že u provozovatelů IVT nelze mluvit o existenci legitimního očekávání. Měli a mohli si být totiž vědomi rizika, že jejich podnikání může být dotčeno nejen v důsledku přijetí, změny či zrušení zákonů, ale i podzákonných předpisů, včetně obecně závazných přihlášek. K tomu odkázal již na citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/13. V případě aplikace § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona se nejedná o protiústavní postup a porušení loterního zákona; provozovatelé si jeho obsahu musí být vědomi.
22. K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaný konstatoval, že napadené rozhodnutí touto vadou netrpí a odkázal na náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 729/2000, z něhož vyplývá, že není nutno každé rozhodnutí odůvodňovat natolik obsáhle, že by bylo potřeba vyžadovat podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení.
23. Pokud jde o odkazy na unijní právo prostřednictvím judikatury Soudního dvora EU, žalovaný poukázal na přiměřené použití závěrů z rozhodnutí NSS, sp. zn. 6 As 285/2014, a sp. zn. 10 As 62/2015. Z nich vyplývá, že nelze dovozovat aplikovatelnost práva EU na čistě vnitrostátní situace. Závěrem žalovaný zmínil rozhodovací praxi správních soudů, které potvrdily jeho postup ve správních řízeních o zrušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her pro rozpor s obecně závaznými vyhláškami obcí.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

25. Při ústním jednání dne 30. 1. 2019 účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích. Zástupkyně žalobkyně při jednání uplatnila podání z téhož dne, kde navrhla spojení věci s obdobnou pod sp. zn. 9 Af 45/2016, přerušení řízení pro vyčkání rozhodnutí Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 177/2016 (dále též „RS NSS“) a položení předběžných otázek SDEU, neboť je Novela v rozporu s čl. 56 SFEU, a otázky formulovala. K tomu poukázala na judikaturu Soudního dvora EU (dále též „SDEU“) a uvedla, že úprava návštěvních a reklamačních řádů ovlivnila dobu provozování hry v jejích zařízeních, neboť dosavadní návštěvní řád provozní dobu herny neupravoval a žalobkyně si ji určovala dle potřeby a její změny ohlašovala Specializovanému finančnímu úřadu. K tomu navrhla důkazy a označila judikaturu SDEU, vztahující se k poskytování služeb s tím, že i když se jedná o judikaturu ve věci povolení her, dopadá i na ní, neboť je jí omezována provozní doba. Nově (po zákonem stanovené lhůtě dle § 71 odst. 2 s.ř.s.) namítla nezákonný proces ratifikace Novely. V ostatním zástupkyně žalobkyně setrvala na dosavadních podáních.
26. Zástupce žalovaného zdůraznil, že je v RS NSS řešena otázka, vztahující ke zrušení povolení nikoli jeho změně. Zdůraznil, že je ve smyslu nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 22/11 povinen k postupu dle § 43 loterního zákona, aby nedocházelo k zásahu do práv obcí. V dané věci ani nedochází k úpravě doby, ale žalobkyni je pouze dán prostor k zohlednění případné OZV obce, doba provozu herny tedy může být delší i kratší. Spojení věcí nepodporoval, jednání již byla nařízena samostatně. K věci samé uvedl, že žalobkyně mohla s ohledem na Novelu změnu předpokládat.
27. Soud návrhům žalobkyně nevyhověl, neboť samostatné projednání věcí sp. zn. 9 Af 2/2016, 9 Af 44/2016 a 9 Af 45/2016 považoval pro složitost věci za přehlednější, proto nevyužil možnosti dané ust. § 39 odst. 1 s.ř.s., ostatně předtím ze stejného důvodu žaloby, směřující proti třem obdobným rozhodnutím žalovaného, vyloučil k samostatnému projednání, což je žalobkyni známo (usnesení ze dne 3. 5. 2016, č. j. 9 Af 2/2016-46). K přerušení řízení soud nepřistoupil z žádného z tvrzených důvodů, neboť RS NSS jsou předestřeny otázky na podkladu rozhodnutí ministerstva o zrušení povolení dle § 43 odst. 1 loterního zákona, nikoli rozhodnutí o změně povolení dle odstavce 5 písm. b) téhož zákonného ustanovení. Jedná se tak o jinou problematiku s jinými, oproti změně povolení, zásadními dopady na provozovatele, jak ostatně vyplývá i judikatury SDEU, na níž žalobkyně poukázala. Stanovisko k položení předběžné otázky SDEU soud uvede níže.
28. Soud neprovedl důkazy navržené žalobkyní, neboť je pro posouzení právní otázky považoval za nadbytečné, když dospěl k závěru, že postačí obsah (rozsáhlý) správního spisu, který si za účelem přezkumu zákonnosti žalovaného rozhodnutí a postupu správních orgánů obou stupňů ve smyslu žalobních bodů, za tím účelem vyžádal a z něhož ověřil, že zahrnuje všechny rozhodné dokumenty, z nichž správní orgány vycházely. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že součástí spisového materiálu je i rozhodnutí ministerstva o povolení, včetně pozdějších rozhodnutí, které žalobou napadeným rozhodnutím v projednávané věci doznalo změn. Neobstojí tak pochybnosti žalobkyně, že tomu tak není. Celý rozsáhlý spisový materiál měl soud k dispozici i při ústním jednání ve věci a žalobkyně měla prostor požadovat předložení listin, o kterých v obecné poloze tvrdila, že se ve spise nenacházejí, což neučinila.
29. Soud věc posoudil takto:
30. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání pro soud žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba není, krom dílčí námitky nicotnosti části rozhodnutí důvodná.
31. Při posouzení soud vyšel k následující právní úpravě:

32. Podle § 4 odst. 1, 2 loterního zákona loterie a jiné podobné hry mohou být provozovány pouze na základě povolení vydaného příslušným orgánem. Provozuje-li loterie a jiné podobné hry stát, jedná jeho jménem ministerstvo nebo jím pověřená státní organizace. (2) Povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení. Podle § 43 odst. 5 písm. b) téhož zákona orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem. Podle § 45 odst. 1,3 téhož zákona pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her platí správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak. (3) Obec, na jejímž území má být loterie nebo jiná podobná hra podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) provozována, je účastníkem řízení v případě prvního správního řízení o vydání povolení k provozování této loterie nebo jiné podobné hry 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. Podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
33. *V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala, že správní orgány obou stupňů rozhodovaly mimo předmět řízení. Žalobní námitka není opodstatněná. Soud k tomu z obsahu spisového materiálu ověřil, že oznámením o zahájení řízení (ze dne 4. 6. 2012 č. j. MF-48898/2012/34) MF zahájilo podle § 47 odst. 1 správního řádu z moci úřední (§ 46 odst. 1 správního řádu) řízení podle čl. II bodu 1. věta třetí Novely ve věci změny rozhodnutí, kterým bylo povoleno provozování centrálního loterního systému podle § 50 odst. 3 loterního zákona (dále jen „CLS“) č. j. 34/26458/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí (dále jen „povolení“), aby povolení odpovídalo loternímu zákonu s tím, že změna povolení se má týkat úpravy platnosti doby povolení, neboť bylo zjištěno, že CLS je provozován v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce (dále jen „OZV“), a současně bude povolení „upraveno tak, aby odpovídalo současně platnému a účinnému loternímu zákonu, tzn. dojde k podřazení CLS pod příslušné zákonné ustanovení upravující sázkové hry ...“s odkazem na § 2 písm. l) loterního zákona, rovněž byla žalobkyně vyzvána k vyjádření. K oznámení se vyjádřila žalobkyně (lhůta pro vyjádření byla na její žádost ministerstvem opakovaně prodlužována) podáním ze dne 30. 11. 2012, kde uváděla obdobně jako v podané žalobě. Výzvou ze dne 19. 6. 2014 ministerstvo upřesnilo rozsah předmětu řízení s poukazem na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13, kterým byl zrušen bod 4. článku II. Novely a specifikovalo, že se změna povolení má týkat úpravy povolení k provozování CLS tak, aby bylo povolení v souladu s platným zněním loterního zákona a časovým omezením stanoveným OZV hl. m. Prahy, na jejímž území jsou IVT umístěny. Pro úplnost uvedlo, že nálezem Ústavního soudu Pl.ÚS 6/13 došlo ke zrušení bodu 4. Čl. II. Novely, na jehož základě se zmocnění obcí vydávat OZV nevztahovalo na povolení vydaná podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. 1. 2012. Znovu vyzvalo žalobkyni k vyjádření, což učinila podáním ze dne 29. 7. 2014, v němž setrvala na svých námitkách. Následně bylo prvostupňovým rozhodnutím ministerstva povolení změněno takto: „I. mění rozhodnutí č. j. 34/26458/2007 ze dne 31. 12. 2007, ve znění pozdějších rozhodnutí tak, že ruší schválené návštěvní a reklamační řády vztahující k jednotlivým koncovým interaktivním videoloterijním terminálům (dále jen „IVT“). II. doplňuje rozhodnutí č. j. č. j. 34/26458/2007 ze dne 31. 12. 2007, ve znění pozdějších rozhodnutí, o následujícím ustanovení: 32. V případě, že obec, na jejímž území jsou IVT umístěna, upravuje v souladu s § 50 odst. 4 zákona nebo § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, obecně závaznou vyhláškou časové určení pro provozování loterií a jiných podobných her, je provozovatel povinen provozní dobu*

IVT uvést do souladu s tímto časovým určením. 33. Ode dne zahájení provozování je provozovatel povinen provozovat IVT po celou dobu vymezenou v návštěvních řádech uvedených provozoven. Provozovatel je povinen zajistit umístění návštěvních řádů příslušných provozoven na viditelném a přístupném místě v dané provozovně. Provozovatel je povinen zastat orgán státního dozoru příslušným dle § 46 odst. 1 písm. c) zákona (dále jen „orgány státního dozoru“) návštěvní řády s uvedením provozní doby provozoven, a to nejpozději první den před zahájením provozování loterie nebo jiné podobné hry. V případě změny provozní doby je provozovatel povinen ohlásit tuto změnu orgánu státního dozoru nejpozději 1 den před ukládanou účinností. III. Mění rozhodnutí č. j. 34/26458/2007 ze dne 31. 12. 2007, ve znění pozdějších rozhodnutí, tak, že jej dle současně platného a účinného zákona podřazuje pod ustanovení § 2 písm. l) zákona. IV. Ostatní podmínky uvedené v rozhodnutí č. j. 34/26458/2007 ze dne 31. 12. 2007, ve znění pozdějších rozhodnutí, zůstávají nadále v platnosti.“

34. Z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí ve vztahu k uplatněnému žalobnímu bodu vyplývá, že ministerstvo přistoupilo ke zrušení návštěvních a reklamačních řádů, vztahujících se k předmětnému povolení, s ohledem na řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry a z důvodu zajištění efektivnějšího uplatňování ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu. K tomu poukázalo na nálezy Ústavního soudu Pl.ÚS 22/11 ze dne 27. září 2011, podle kterého, dokud provozovatelé disponují platnými rozhodnutími ministerstva, není obec oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat výše provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná ministerstvem). Dále ministerstvo poukázalo na § 50 odst. 4 loterního zákona (obec může stanovit OZV mimo jiné také čas, ve kterém lze hry na území obce provozovat, ev., že je provozování her úplně zakázáno), a protože návštěvní a reklamační řády byly ministerstvem schvalovány před rokem 2012 a provozovatelům nebyla uložena povinnost respektovat obecně závazné vyhlášky obcí, přistoupilo k jejich zrušení a nahrazení tak, jak je uvedeno ve výrocích I. a II. prvostupňového rozhodnutí.
35. Soud předně uvádí, že ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu správnímu orgánu (mimo jiné) ukládá, aby oznámení o zahájení řízení z moci úřední obsahovalo označení předmětu řízení. Této povinnosti ministerstvo dostalo, neboť je z oznámení o zahájení řízení nadevší pochybnost zřejmé, že ministerstvo zahajuje z moci úřední dané správní řízení z důvodu novely loterního zákona, která mj. posílila práva obcí na samosprávu, kdy v ustanovení § 50 odst. 4 obcím umožnila stanovit OZV provoz sázkových her a loterií a jiných podobných her (dále též „hry“) 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 hry na celém území obce zakázat úplně. Tento smysl, resp. účel zahájení řízení ministerstvem soud v oznámení shledal, tím spíše, že byl předmět správního řízení upřesněn výzvou ministerstva z 19. 6. 2014 (č. j. MF-48898/2012/34-4), v níž ministerstvo s ohledem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13, v jehož důsledku došlo ke zrušení bodu 4. čl. II. Novely, uvedlo, že se změna povolení ve smyslu § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona má týkat úpravy povolení k provozování CLS tak, aby povolení bylo v souladu s platným zněním loterního zákona a v souladu s časovým omezením stanoveným OZV hl. m. Prahy, na jejímž území jsou IVT umístěny. Současně ministerstvo žalobkyni umožnilo vyjádřit se k věci a ke shromážděným podkladům, což ostatně žalobkyně učinila podáním ze dne 29. 7. 2014 (činila tak i před upřesněním předmětu řízení podáním ze dne 30. 11. 2012). Žalobkyně tak jako účastníkovi řízení od oznámení zahájení správního řízení ve znění jeho upřesnění výzvou muselo být zřejmé, co bude v daném řízení posuzováno (záměr ministerstva uvést povolení do souladu s novelizovaným loterním zákonem v důsledku posílení práva obcí na výkon samosprávy (/i/časově vymezovat prostřednictvím OZV provoz her na území obce) postupem podle § 43 odst. 5 písm. b), neboť to vyžaduje veřejný zájem, tedy zájem na souladu povolení s platnou právní úpravou. Žalobkyně přitom bylo umožněno, aby se k takovému předmětu řízení vyjádřila, což opakovaně činila. Uvedený postup ministerstva soud proto shledal souladný se zákonem (§ 43 odst. 5 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 1, 2 loterního, § 46 odst. 1 správního řádu), jakož

i judikaturou NSS, na kterou žalobkyně poukazovala (rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 Afs 58/2009), kde se v právní větě pod bodem I. a II. shrnuje „I. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit“.

36. Požadavek NSS formulovaný v bodě I. je však dán povahou věci, kterou tamní soud přezkoumával (posouzení zákonnosti uložení pokuty za správní delikt, kde jsou nároky na přesnost vymezení skutku z povahy věci přísné). V nyní projednávané věci se ale o správní trestání nejedná, soud považuje za přiléhavé užití bodu II. shora citovaných právních vět rozsudku NSS a dodává, že si žalobkyně musela být vědoma, že povolení musí být v souladu s platnou a účinnou právní úpravou loterního zákona, neboť jako profesionál v oblasti provozování loterií v různých obcích po celé ČR lze rozumně předpokládat, že Novelu, kterou došlo k posílení práva obcí na výkon samosprávy, znala a měla ji sama přizpůsobit své konání.
37. Lze tak shrnout, že oznámením o zahájení správního řízení z moci úřední ve znění výzvy dal žalovaný najevo úmysl postupovat podle Čl. II bod 1. Novely a změnit (tedy podle § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona) z důvodu veřejného zájmu povolení tak, aby bylo v souladu s platným zněním loterního zákona, neboť se jednalo o povolení vydané před 1. 1. 2012. Výzvou ze dne 19. 6. 2014 byl předmět řízení již jen upřesněn, a to i s ohledem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 (zrušení bodu 4. Čl. II. Novely), neboť již nebylo třeba, aby nadále byla předmětem řízení úprava doby platnosti povolení. V ostatním však zůstal základní důvod zahájení řízení, vymezený v oznámení ve znění výzvy, spočívající v dodržení zákonné povinnosti ministerstva změnit ve stanovené lhůtě povolení vydaná před 1. 1. 2012 tak, aby odpovídala tomuto zákonu, zachován. Je pravdou, že řízení od samého počátku k úpravě z hlediska časového omezení provozu her konkrétně nesměřovalo a že se tak stalo až výzvou ministerstva vůči žalobkyni. Z předně uvedených důvodů soud však takový postup ministerstva nepovažuje za vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.
38. Ze stejných důvodů soud neshledal opodstatněné ani dílčí námitky žalobkyně stran nevymezení konkrétní OZV v oznámení o zahájení správního řízení, že se tak stalo až výzvou, ze které ovšem podle žalobkyně není zřejmé, že se jedná o upřesnění předmětu řízení, a polemiku žalobkyně k odkazu na OZV Hl. m. P. a stanoviska obou správních orgánů k tomu. Ke shora uvedenému soud doplňuje, že zákon povinnost vymezit konkrétní OZV v rozhodnutí o změně povolení správnímu orgánu výslovně neukládá, když smyslem zákonné právní úpravy je uvést povolení vydaná před 1. 1. 2012 do souladu s novelou loterního zákona. Specifikace konkrétní obce (a tím možné vyhlášky) pak vyplývá ze samotného povolení, a to soud považuje za dostatečné. Reakci správních orgánů v odůvodnění jejich rozhodnutí na obdobné námitky žalobkyně soud vnímá nikoli jako rozpornou a nesrozumitelnou do té míry, aby se stala důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, ale v kontextu celého odůvodnění rozhodnutí ji považuje za zřejmou v tom smyslu, že ke změně povolení dochází proto, aby obce nadále mohly prostřednictvím OZV regulovat dobu provozování her na svém území, když konkrétní obec je vymezena ve změnou zasaženém povolení.
39. Stejně tak není žalobou napadené rozhodnutí v rozporu s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu, neboť výroková část rozhodnutí odpovídá na otázku, která byla stanovena předmětem řízení, výrokovým částem obou správních rozhodnutí pak odpovídá i jejich odůvodnění. Nároky kladené na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, vyjádřené v rozsudku NSS, na který žalobkyně v této souvislosti poukazovala (ve věci sp. zn. 9 As 71/2008) tak soud považuje za splněné. Uvedené platí tím spíše, že se žalobkyně v průběhu správního řízení k věci věcně vyjadřovala, činila tak i v podaném rozkladu a obdobně uplatněné žalobě. Z jejích námitek je

zřejmé, že žalobkyně odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů porozuměla, neboť jsou formulovány logicky a jsou skutkově a právně podloženy. Žalobkyně tedy reálně uplatňovala své právo na spravedlivý proces, k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) proto nedošlo.

40. Soud nevešel ani na *druhý žalobní bod*, kde žalobkyně namítala chybějící zákonný podklad pro rozhodnutí, resp. nedostatek pravomoci ministerstva. Soud předně odmítá námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů i v tomto rozsahu, kdy žalobkyně tvrdí, že nevymezily ani neobjasnily, jaké konkrétní části povolení a z jakých důvodů neodpovídají loternímu zákonu, tj. jsou s nimi v rozporu, a proto není zřejmé, z jakého důvodu ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) bylo rozhodnutí vydáno. Jak již bylo uvedeno ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu, ministerstvo postupovalo podle čl. II. bod 1. Novely a § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona, kdy z moci úřední z důvodu veřejného zájmu, tj. pro nastolení souladu povolení s platnou právní úpravou loterního zákona, změnilo povolení v rozsahu výše citovaných výroků. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že důvodem takového postupu byla snaha umožnit obcím, na které dané konkrétní povolení dopadá, realizovat právo na samosprávu ve smyslu § 50 odst. 4 loterního zákona a stanovit prostřednictvím OZV, že hry 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 her zakázáno, nebo je úplně zakázat na celém území obce. Rozpor povolení s loterním zákonem ve znění Novely vyplývá z odůvodnění obou rozhodnutí, kdy se zde uvádí s poukazem na konkrétní zákonná ustanovení a judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k uplatňování ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu (Pl. ÚS 22/11), že obec může stanovit v OZV nejen místa, na kterých budou provozovány hry, ale také čas, ve kterém je toto provozování povoleno, a protože návštěvní a reklamační řády byly ministerstvem schvalovány před rokem 2012 a provozovatelům nebyla uložena povinnost respektovat OZV obcí, přistoupilo ministerstvo k jejich zrušení a nahrazení tak, jak je uvedeno ve výrocích I. a II. tohoto rozhodnutí. Vše i s ohledem na nález Ústavního soudu Pl.ÚS 6/13, jímž došlo ke zrušení bodu 4. Čl. II. Novely, podle kterého nedochází v dané správním řízení ke zkrácení délky vydaného povolení, ale pouze ke změně povolení tak, aby odpovídalo současně platnému a účinnému loternímu zákonu ve smyslu čl. II bod 1. přechodných ustanovení Novely (prvostupňové rozhodnutí + str. 10 napadeného rozhodnutí).
41. K námitce nedostatku pravomoci žalovaného soud uvádí, že nemá pochyb o tom, že žalovaný byl oprávněn v daném řízení rozhodovat. Ze shora citovaných ustanovení loterního zákona ve znění Novely, jakož i úvodního ustanovení § 1 je zřejmá dohledová činnost ministerstva ve vztahu k provozovatelům her včetně pravomoci hru povolovat, povolení měnit nebo zrušit. Uvedené vyplývá i z ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona ve spojení s Čl. II bod 1. Novely, podle kterých ministerstvo postupovalo. Pokud žalobkyně namítá, že v rámci žádné z rozhodnutí, které byly předmětem změn, nebyl schválen reklamační řád a že se tak výrokem rozhodnutí ministerstva rušeno něco, co ani neexistuje, proč je rozhodnutí z tohoto pohledu nicotné, soud k tomu ze spisového materiálu ověřil, že tomu tak ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí skutečně je. Ministerstvo totiž mění povolení tak, že ruší schválené *návštěvní a reklamační řády* ve vztahu k jednotlivým koncovým IVT. Ve vztahu k tomuto výroku I. soud ze spisového materiálu dále zjistil, že povolením byl schválen mj. generální návštěvní řád, platný pro všechna herní střediska uvedená v bodě 6. tohoto povolení, reklamační řád však nikoli. Soud proto přisvědčuje žalobkyni, že je prvostupňové rozhodnutí v části výroku I. ve slovech „a reklamační řády“, a v tomto rozsahu i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nicotné, neboť trpí vadou, předvídanou v ust. § 77 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 45 odst. 1 loterního zákona, kdy je právně i fakticky neuskutečnitelné.
42. V ostatním však soud považuje prvostupňové rozhodnutí ministerstva a rozhodnutí žalovaného za souladná se zákonem, neboť má z celého průběhu správního řízení a rozhodnutí správních

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

orgánů obou stupňů za zřejmé, že svým postupem a vydanými rozhodnutími správní orgány chtěly změnit povolení tak, aby odstranily schválený generální návštěvní řád (který neobsahoval čas provozování hry) a zavázaly žalobce povinností uvést provozní dobu IVT do souladu s časovým určením provozování hry obecně závaznou vyhláškou (výrok II. prvostupňového rozhodnutí). Pokud generální návštěvní řád schválený povolením neuváděl čas, kdy lze hru provozovat v daném místě, nepochybně se ocitl v rozporu s příslušnými ustanoveními loterního zákona ve znění po Novele. Proto musel být tento interní dokument ve smyslu judikatury NSS (ve věci sp. zn. 5 Afs 122/2007), na kterou žalobkyně sama poukazuje, dotčen změnou povolení, v jehož rámci byl schválen. Jestliže žalobkyně uvedla, že v některých případech vydala i provozní řád provozovny, jedná se nepochybně rovněž o samostatný dokument provozovatele sázkových her (interní dokument) a je na ní, aby i jej přizpůsobila platným právním předpisům, resp. OZV obce, na jejímž území se provozovna žalobkyně nachází.

43. Ministerstvo a žalovaný podle stanoviska soudu postupovali v souladu se zákonem a neporušili legitimní očekávání žalobkyně, neboť změny, o kterých v důsledku Novely loterního zákona prvostupňovým a žalobou napadeným rozhodnutím rozhodli, byly učiněny z důvodu rozporu povolení se zákonem, a takový rozpor v rozhodnutích řádně vymezili a odůvodnili. Soud k tomu dodává, že je k takovému postupu vybídl i Ústavní soud nálesem Pl.ÚS 22/11, z jehož bodu 40 vyplývá, že pokud ministerstvo v návaznosti na existující OZV nezařadí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu, přičemž je třeba v těchto řízeních existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy. Zásadně však platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ust. § 43 loterního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni. Soud má za to, že uvedené závěry lze přílehavě použít i v nyní projednávané věci, byť se v ní jedná „jen“ o změnu povolení, ale konanou pro dosažení souladu povolení s platným a účinným loterním zákonem.
44. Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že žalovaný v rozhodnutí neuvedl, v čem spatřuje v provedené změně povolení zajištění efektivnějšího uplatňování ústavně zakotveného práva obcí na samosprávu, neboť žalovaný důvod postupu podle ustanovení § 43 odst. 5 písm. b) ve spojení s čl. II bod 1. věta třetí přechodných ustanovení Novely v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, a to zejména při vypořádání obdobné rozkladové námitky (str. 7 napadeného rozhodnutí). Soud pro stručnost na jeho závěry odkazuje.
45. Pokud žalobkyně poukazovala na judikaturu Ústavního soudu a jeho nálezy Pl. ÚS 29/10 (Chrastava) a tvrdila nezákonnost postupu ministerstva, která podle ní plošně ruší veškeré návštěvní a reklamační řády a doplňuje vydaná tzv. základní povolení o vedlejší ustanovení bez konkrétního uvedení obecně závazných vyhlášek, se kterými bylo povolení v rozporu, soud její tvrzení odmítá a odkazuje na své předně uvedené stanovisko k námitce nevymezení předmětu řízení, kde dospěl k závěru, že uvedení konkrétní OZV obce nebylo povinností správního orgánu, neboť mu takovou povinnost zákon neukládá. Soud k tomu dále dodává, že mu z jeho rozhodovací činnosti známo, že jsou provozovny žalobkyně umístěny v různých obcích, přičemž obce OZV, regulující místo a čas provozování her na svém území, vydávají, novelizují, ruší a vydávají nové. Uvedení konkrétní OZV se proto jeví z těchto důvodů i nevhodné, neboť by každá změna OZV (z hlediska doby provozování hry) zatěžovala žalobkyni povinností aktualizovat již schválený návštěvní řád, a bylo tak v rozporu s jednou ze základních zásad správního řízení, ukládající správnímu orgánu postupovat tak, aby nevznikaly zbytečné náklady a co nejméně zatěžovat dotčené osoby (§ 6 odst. 2 správního řádu).
46. Pokud se žalobkyně ve *třetím žalobním bodu*, obdobně jako v rozkladu, domáhala zrušení rozhodnutí pro nedodržení zákonné lhůty pro jeho vydání dle čl. II. bod 1. věta třetí přechodných ustanovení Novely soud k tomu uvádí, že se z citovaného ustanovení nepodává, že by se jednalo o lhůtu propadnou (prekluzivní). Podle ustanovení § 45 odst. 1 loterního zákona platí pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her správní řád, pokud tento zákon nestaví

jinak. Vzhledem k tomu, že loterní zákon jinak nestanoví, je třeba přihlídnout k ustanovení § 71 správního řádu, které však s překročením lhůt pro vydání rozhodnutí nestanoví žádné negativní důsledky pro správní orgán, resp. pro zákonnost jeho rozhodnutí. Soud nahlíží na tuto lhůtu jako na lhůtu pořádkovou, proto její nedodržení nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

47. Soud nevešel ani na námitky, uplatněné ve *čtvrtém žalobním bodu*. K tomu soud předně uvádí, že porušení ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, podle kterého „*správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby")*“, a *může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu*“, neshledal. Žalobkyni stihá povinnost, vyjádřená v zásadě neznalost práva neomlouvá, zjistit, zda provozování her v jejích provozovnách na základě povolení je v souladu s konkrétní OZV obce, v níž je provozovna umístěna, či nikoli. Sama žalobkyně má tedy ověřit, jaká práva a povinnosti jí z loterního povolení ve spojení s platnou právní úpravou a příslušnou OZV, regulující hazardní hry v daném místě, vyplývají. To měla ostatně učinit žalobkyně již s účinností Novely a nevyčkávat rozhodnutí ministerstva a žalovaného o změně povolení v namítaném rozsahu. Jinými slovy žalobkyně měla být na změnu připravena, neboť je subjektem, který má znát právní předpisy dopadající na její podnikatelskou činnost.
48. Žalovaný se nemusel zabývat otázkou, zda má obec postavení dotčeného orgánu, jako je tomu v řízení o zrušení povolení podle § 43 odst. 1, neboť mu to loterní zákon nestanoví. Zákon spojuje účastenství obce s prvním správním řízením o vydání povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry (§ 45 odst. 3 loterního zákona), nikoli s řízením o změně povolení ve smyslu § 43 odst. 5 písm. b) téhož zákona.
49. K tvrzenému zásahu do svobody podnikání a volného pohybu služeb soud poukazuje na již ustálenou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, podle kterých k zásahu do práv podnikatelů provozujících loterie zrušením povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona nedochází, neboť se tak děje v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny, podle kterého se veškerých práv uvedených v čl. 26 lze domáhat jen v mezích zákonů, které je provádějí, a to vylučuje možnost namítat, že zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených hospodářských či sociálních práv je protiústavní opírají-li se o zákon. Svoboda o podnikání a s tím související volný pohyb v oblasti služeb provozovatelů loterních her hodnotí ve svých stanoviscích a rozhodnutích jak veřejný ochránce práv (stanovisko ze dne 4. 11. 2011 sp. zn. 2601/2010/VOP/BK), tak Ústavní soud (nález Pl. ÚS 56/10) a NSS (ve věci sp. zn. 6 As 285/2014). Z nich vyplývá, že si provozovatel her musel a měl být vědom toho, že podniká v oboru, který pro své negativní dopady na společnost a zejména na její zranitelné skupiny (děti, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň měl vědět, že jakákoliv změna vedlejších okolností, jakkoli nezávislá na jeho vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohl a měl přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Pokud ministerstvo přistoupilo ke zrušení, hájilo právě věřený zájem na ochraně mládeže a dětí před pravidelným vizuálním kontaktem s hernou, v níž žalobce provozoval interaktivní videoloterijní terminály, které jsou z pohledu koncového uživatele totéž, co výherní hrací přístroje (rozsudek NSS ve věci sp. zn. 5 Afs 26/2001 a další). I když jsou zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu směřována vůči námitkám proti zrušení povolení, zatímco v projednávané věci jde o změnu povolení, lze jejich závěry použít i na nyní projednávanou věc, neboť pokud uvedené závěry platí pro tak zásadní krok, jako je zrušení uděleného povolení, pak musí platit pro krok státní správy nižší intenzity, jímž je pouhá změna takového povolení. V této souvislosti soud odmítá poukaz žalobkyně na nutnost splnění požadavků, které pro právní úpravu dané oblasti stanoví právo Evropské unie a rozsudky Soudního dvora, na které poukázala. Soud má za to, že v nyní projednávané věci vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejím základě by bylo možné se domnívat, že bylo aplikováno právo EU. Směrnice Evropského parlamentu a rady

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb ve svém článku I odst. 1 výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady včetně loterií hazardních her v kasinech a sázkových her (čl. 2 odst. 2 písm. h)), z čehož plyne, že předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Nadto v projednávané věci šlo o změnu již uděleného povolení nikoli o první udělení povolení, pro které jsou stanoveny loterním zákonem jiné podmínky. Žalobci namítaná judikatura Soudního dvora EU se proto neužije.

50. Irelevantní je i odkaz žalobkyně na metodický pokyn Ministerstva vnitra pro vydávání OZV, neboť metodické pokyny, navíc ústředního orgánu státní správy odlišného od ústředního orgánu státní správy v nyní projednávané věci, nemohou jít nad rámec zákona a ten byl v projednávané věci podle stanoviska soudu správními orgány obou stupňů respektován a dodržen.
51. K návrhu žalobkyně na položení předběžných otázek Soudnímu dvoru uvádí, že podle soudu není tento krok na místě, neboť je výklad pravidel jasný, a proto není nutné vyžádat si další výklad od Soudního dvora. Soud již jen dodává, že není soudem, jehož povinností by bylo předběžnou otázku položit.
52. Námitkou nedodržení ratifikačního procesu při přijímání Novely se soud nezabýval, neboť byla uplatněna po zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 71 odst. 2 s.ř.s.).
53. Vzhledem k tomu, že soud shledal z části prvostupňové rozhodnutí ministerstva a v tomto rozsahu i žalované rozhodnutí nicotným, vyslovil tuto nicotnost podle § 76 odst. 2, věta druhá s.ř.s. (výrok I. rozsudku). V ostatním však shledal rozhodnutí po právu, proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl (výrok II. rozsudku).
54. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci částečně úspěšný, jeho úspěch však soud odečetl od neúspěchu, proto mu náklady řízení nepřiznal.

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). Připadne-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Praha 30. ledna 2019

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.