



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **C.A.T. GROUP s.r.o.**, se sídlem Karlínské nám. 170/3, Praha 8, zastoupeného JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 22, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor daní, poplatků a cen, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, pracoviště Jungmannova 29/35, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2006, č. j. S-MHMP/280883/a/2006/DPC-1, ve věci povolení k provozování výherních hracích přístrojů, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2008, č. j. 11 Ca 292/2006 – 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2006, č. j. S-MHMP/280883/a/2006/DPC-1; tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, odboru ekonomického, oddělení daní a poplatků (dále jen „správní orgán“), ze dne 3. 7. 2006, č. j. P12 9374/2006 POPL – 3, kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o povolení k provozování 2 výherních hracích přístrojů (Apex Multi Magic 750, výr. č. AMM050213901, r. výroby 2005, a Magic Games II NG 750, výr. č. 198392, r. výroby 2005) v místě restaurace a bowlingové herny „Na Jasně“ v Praze 4, Cílkova 11/865, na období 17. 2. 2006 až 30. 6. 2006.

Správní orgán i žalovaný přitom vycházely z ustanovení § 17 odst. 11 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o loteriích⁶), který stanoví, že: „*Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.*“ Současně ve svých rozhodnutích reflektovaly rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 1. 2000, sp. zn. 22 Ca 123/99, publikovaný pod č. 595/2000 v Soudní judikatuře ve věcech správních, dle kterého je pojem "sousedství" podle citovaného ustanovení zákona o loteriích svým obsahem širší než pojem "sousední"; zahrnuje místa až do vzdálenosti 100 m od budov v tomto ustanovení uvedených, přičemž je nerozhodné, zda se jedná o místo, které má společnou hranici s uvedenou budovou, popř. společnou hranici s pozemkem, na němž uvedená budova stojí. Vzdálenost 100 m je maximální vzdáleností, ve které se jedná o sousedství; obec může obecně závaznou vyhláškou tuto vzdálenost zmenšit, a tím pojem "sousedství" zúžit.

V kontextu výše uvedeného pak nebylo stěžovateli předmětné povolení vydáno, když správní orgán, jakož i žalovaný, zohlednily to, že v sousedství dané provozovny (herny/restaurace) se nacházejí jak tři odbory Úřadu městské části Praha 12 provádějící výkon státní správy (odbor evidence obyvatel a osobních dokladů, odbor dopravy a odbor životního prostředí), ul. Cílkova č. 796, tak i mateřská školka, ul. Liškova č. 636, a k ní přilehlé centrum mládeže, a to ve všech případech ve vzdálenosti menší než 100 m. V návaznosti na stěžovatelem podanou žádost o vydání povolení k provozování výherních hracích přístrojů (ze dne 8. 2. 2006) totiž správní orgán provedl (dne 16. 2. 2006) místní šetření v dané lokalitě a zjistil, že vzdálenost předmětné provozovny od budovy mateřské školky činí cca 18 m a od Úřadu městské části Praha 12 cca 48 m; ze situačního plánu, se kterým byl stěžovatel seznámen a který je ve spise přiložen k rozhodnutí správního orgánu, je přitom patrné, že vzdálenost mezi budovami byla měřena vzdušnou čarou, přičemž za hraniční body byly stanoveny nejbližší body nejbližších stěn dotčených budov.

Při naplnění pojmu sousedství správní orgán, resp. žalovaný vycházel jednak z uvedené vzdálenosti a jednak ze skutečnosti, že budova mateřské školy je navštěvována především dětmi z okolních sídlištních domů a že je nejčastěji užíván právě chodník z ul. Cílkova, na jehož rohu se nachází vchod do předmětné provozovny. Žalovaný pak v odůvodnění svého rozhodnutí dále uvedl, že budova školky a k ní náležící společenské a sportovní prostory jsou využívány i jako tzv. centrum pro mládež, a to i v odpoledních hodinách. Je tudíž nutno vzít v úvahu i tyto souvislosti a zamezovat působení negativních vlivů, mezi něž bezesporu patří i hraní na výherních hracích přístrojích, a proto je tato oblast regulována zákonem. Dle názoru žalovaného je přitom účelem regulace provozování výherních hracích přístrojů chránit důstojnost míst, resp. budov uvedených v § 17 odst. 11 zákona o loteriích a dále, a to především, v rámci prevence zajistit ochranu osob, které tato místa a budovy navštěvují, před možným škodlivým působením hry na výherních hracích přístrojích (zejména závažným rizikem vzniku závislosti na hře), jakož i před dalšími různými nebezpečími, které s sebou hra na těchto přístrojích přináší.

Napadeným rozsudkem městský soud shledal žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl; tento

závěr přitom v návaznosti na jednotlivé žalobní body (námitky) postavil na následujících skutečnostech.

V dané věci nastala situace, kdy žádosti o vydání povolení pro provoz výherních hracích přístrojů na provozovně „Na Jasné“ nebylo vyhověno, ačkoliv v předcházejících obdobích bylo o žádostech stěžovatele o vydání povolení pro provoz výherních hracích přístrojů na stejné provozovně rozhodnuto kladně. Podle městského soudu samotná skutečnost, že v předcházejících řízeních, resp. za předcházející období, bylo žádosti stěžovatele o vydání povolení vyhověno, nevyklučuje, aby správní orgán v dalším řízení zjistil konkrétní skutkové okolnosti a pokud tyto okolnosti odůvodňují vydání rozhodnutí, jež je odlišné od rozhodnutí předcházejícího, nelze jiné rozhodnutí vyloučit. Zásadu legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodnutí, které se stěžovatel dovolává, v tomto ohledu nelze dle mínění městského soudu absolutizovat. Naopak je třeba posoudit konkrétní okolnosti toho kterého případu a v případě, kdy je v jednom – předcházejícím – řízení vydáno rozhodnutí, které neodpovídá zákonu, nelze vyloučit, aby v dalším následném řízení správní orgán své pochybení napravil a v tomto druhém následném řízení rozhodl v souladu se zákonem. Jestliže tedy v řízení o žádosti stěžovatele byly shledány důvody pro rozhodnutí o této žádosti jiným způsobem, než jak se stalo v řízeních o dřívějších žádostech, není možné bez dalšího učinit závěr o porušení zákona, resp. zmíněné zásady, a to zejména za situace, kdy naopak vznikají důvodné pochybnosti o tom, nakolik byl v předcházejícím řízení zjištěn skutečný stav věci.

Dále městský soud konstatoval, že správní orgán i žalovaný odvolací orgán v projednávané věci vycházely z právního názoru, jenž byl vyjádřen v rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 1. 2000, sp. zn. 22 Ca 123/99, dle kterého pojem sousedství ve smyslu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích zahrnuje místa až do vzdálenosti 100 m. Městský soud však – v podstatě shodně se stěžovatelem – má za to, že pojem „sousedství“ nelze ve smyslu citovaného ustanovení zákona o loteriích vykládat tak, že jde o okruh maximálně 100 m a výklad omezující pojem „sousedství“ na místa do maximální vzdálenosti 100 m považuje za zužující. Nicméně i přes tento dílčí odlišný právní názor dospěl městský soud k tomu, že podmínky pro nepovolení provozování výherních hracích přístrojů v předmětné provozovně byly splněny. V souzené věci totiž vzdálenost 100 m překročena nebyla, jednalo se objekty nacházející se v bezprostředním sousedství, resp. objekty sousední se společnou hranicí (tzv. mezující sused) a odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného obsahuje i úvahu o tom, zda a proč byl v daném případě naplněn pojem sousedství, když byla konstatována vzájemná vzdálenost posuzovaných objektů, včetně přístupu do jednoho z nich (mateřské školy), a poukaz na účel regulace provozování výherních hracích přístrojů. V návaznosti na to pak městský soud doplnil, že zákon žádný způsob měření okruhu vzdálenosti 100 m neupravuje, což vyplývá zřejmě z toho, že při posuzování otázky naplnění pojmu sousedství není vzdálenost – a tedy měření této vzdálenosti – vždy rozhodujícím kritériem, a proto lze konkrétní způsob měření vzdálenosti posuzovaných budov v projednávané věci považovat za právně irelevantní.

K dalším námitkám, které stěžovatel uvedl nově až v replice k vyjádření žalovaného, jako je např. poukaz na to, že nebyl vyrozuměn o místním šetření, které se uskutečnilo dne 16. 2. 2006, městský soud poznamenal, že se jimi nemohl zabývat, protože jde o námitky, které byly uplatněny po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro

podání žaloby. Z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že rozšířit žalobu o další žalobní body (námitky) lze jen ve lhůtě pro podání žaloby.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává, protože se domnívá, že dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zde došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Jako další důvod kasační stížnosti stěžovatel uvedl ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože má za to, že zde nastala nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž taková vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a rovněž je dle mínění stěžovatele napadený rozsudek nepřezkoumatelný s ohledem na jeho dílčí nesrozumitelnost.

Nepřezkoumatelnost a současně nezákonnost stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud dotvářel obsah rozhodnutí správního orgánu, resp. žalovaného. Vyšel sice z obsahu správního spisu, ale posoudil a rozhodl na základě skutečnosti, kterou správní orgán a potažmo žalovaný sice hodnotily, ale jinak než městský soud a navíc pouze subsidiárně. Jedná se o posouzení termínu „sousedství“ v konkrétní věci, které je zásadní při výkladu zákona o loteriích.

Správní orgán, resp. žalovaný dovedl, že za sousedství se považuje vše, co se nachází v okruhu 100 m od měřeného objektu. Městský soud následně konstatoval, že tomu tak není, s čímž se stěžovatel plně ztotožňuje, přesto soud sám na základě podkladů obsažených ve správním spise, konkrétně pořízené mapy, zhodnotil, že se o sousedství mezi provozovnou a mateřskou školkou jedná. Zde jsou však dle názoru stěžovatele překročeny přezkumné meze, městský soud sám rozhoduje v rámci správního uvážení za správní orgán. Stěžovatel tak má za to, že mu byla odebrána jedna instance a že městský soud měl rozhodnutí správního orgánu, resp. žalovaného zrušit a vrátit zpět s pokynem, aby sousedství přezkoumal ne s ohledem na okruh 100 metrů, ale by při jeho posouzení vycházel z přiložené mapy.

V této souvislosti stěžovatel dále uvedl, že lichá není jeho námitka uplatněná ve vyjádření k žalobní replice ohledně místního šetření. Bez ohledu na hodnocení postupu stěžovatele ve správní žalobě je totiž třeba vždy zkoumat, zda správní orgán při zkoumání – správní úvaze postupoval procesně správně, tedy, zda ve věci provedl či neprovedl místní šetření. Pokud stěžovatel neměl možnost se jej zúčastnit a dověděl se o něm až z rozhodnutí, je dle jeho názoru řízení zatíženo neodstranitelnou vadou. Navíc stěžovatel upozornil, že v daném případě odděluje oba pozemky betonový chodník a ploty a nejedná se o pozemky bezprostředně sousedící, což vyplývá z připojené fotodokumentace.

Závěrem stěžovatel uvedl, že nesrozumitelnost a nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu dovozuje také z toho, že jeho odůvodnění není konzistentní; v jedné části uvádí, že není metodika pro měření stometrové hranice, ale zároveň poukazuje na to, že se mateřská škola v onom stometrovém okruhu nachází. Pokud nezná zákon metodiku měření, jde o závažnou, nepřekonatelnou chybu právní normy, v jejíž souvislosti by pak přicházela v úvahu i námitka stěžovatele ohledně toho, proč nebylo měření provedeno od vchodů jednotlivých objektů, u kterých se zkoumá jejich sousedství.

S ohledem na výše uvedené proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení a přiznal mu náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalovaný k předložené kasační stížnosti ve svém vyjádření (ze dne 16. 6. 2008) poznamenal, že otázka „sousedství“ byla v daném případě velmi podrobně projednána a dostatečně vysvětlena, a proto se odvolává na své stanovisko uvedené v žalobou napadeném rozhodnutí, jakož i na rozsudek městského soudu. K argumentaci stěžovatele v otázce „sousedství“ pak žalovaný uvedl, že podle jeho názoru je nepodstatná a pouze účelová s cílem posuzovat problém z hlediska jazykového (filozofického) a nikoliv podle dikce zákona. Proto také nemůže žalovaný souhlasit s tvrzením stěžovatele, že pokud zákon nezná metodiku měření vzdálenosti, jde o závažnou, nepřekonatelnou chybu právní normy. Podle jeho tvrzení může několik způsobů měření prokázat, že vzdálenost uvedených budov je kratší než 100 m.

K námitce týkající se provedení místního šetření dne 16. 2. 2006 žalovaný uvedl, že správní orgán rozhodující v I. stupni postupoval v souladu s § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a shromažďoval podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel byl o způsobu měření vzdálenosti mezi hernou a mateřskou školkou vyrozuměn a podrobně seznámen s provedeným měřením i v rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel měl a stále má možnost uvedenou vzdálenost přeměřit sám, pokud výsledek měření zpochybňuje. Vzhledem k neměnné situaci na místě „Na Jasně“ nepovažoval správní orgán za nutné postupovat v tomto případě podle § 51 správního řádu.

Žalovaný proto považuje kasační stížnost za neoprávněnou a s odvoláním na ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích konstatoval, že provozování výherních hracích přístrojů v provozovně „Na Jasně“ nemohlo být povoleno, a to nejen na uvedené období (17. 2. 2006 až 30. 6. 2006), jelikož se předmětná provozovna nachází v sousedství mateřské školy (cca 18 m).

Závěrem svého vyjádření žalovaný dodal, že hlavní město Praha vydalo dne 14. 12. 2007 obecně závaznou vyhlášku č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje; v příloze této vyhlášky není uvedena herna „Na Jasně“, ul. Cílkova 11/865, což znamená, že od 1. 1. 2008 zde provozování výherních hracích přístrojů není povoleno v souladu s ustanoveními zákona o loteriích.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že přednostně se zabýval námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je totiž vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Je-li totiž rozhodnutí

nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce.

Na tomto místě je třeba nejprve zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský, resp. městský soud nevypořádal 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 (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil. Naopak z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, které otázky městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež soud v napadeném rozsudku vyslovil, je zřetelná. Závěry, ke kterým městský soud dospěl, vychází ze zrekapitulovaného skutkového stavu a mají oporu ve spisovém materiálu. Napadený rozsudek proto považuje kasační soud za přezkoumatelný.

Stěžovatel napadá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu v souvislosti s tím, že dotvářel obsah rozhodnutí správního orgánu, resp. žalovaného a překročil tak přezkumné meze, jakož i v souvislosti s nekonzistentním odůvodněním ohledně absence metodiky pro měření. Tyto námitky je však třeba vnímat především jako námitky, jež brojí proti výsledku soudního řízení, nikoliv proti nedostatkům napadeného rozsudku, a jež zdejší soud neshledal důvodnými.

Předpokladem soudního přezkumu správního rozhodnutí je jeho pravomocnost, tzn. ukončenost správního řízení. Správní soud přitom takovéto správní rozhodnutí nemůže nahradit; soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že je oprávněn je pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem. Soud proto nemůže posoudit správní rozhodnutí z hlediska jeho věcné správnosti a nahradit úvahu správního orgánu ohledně naplnění nějakého pojmu úvahou vlastní.

V projednávané věci se jednalo o naplnění pojmu sousedství v kontextu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, který tento pojem sice používá, ale nikterak ho nedefinuje; dle tohoto – v úvodu odůvodnění již jednou citovaného – ustanovení: *„Provozování výběrních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okrub vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.“*

V daném případě tedy pojem sousedství představuje – jak správně v napadeném rozsudku uvedl již městský soud – tzv. neurčitý právní pojem, jehož použití s sebou přináší nutnost vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti, rozmanitost a proměnnost dotčených právních vztahů. Situace, kdy právní norma používá pojem, jenž dále nevymezuje, přitom není nijak výjimečná a k naplnění takového pojmu pak dochází zejména aplikační praxí správního orgánu, a to s přihlédnutím ke specifikům každého individuálního případu. Nepostačí však, že správní orgán nějakou situaci podřadí pod neurčitý právní pojem, jestliže také neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že tato situace uvažovanému pojmu

konvenuje či nikoli (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. 6 A 85/96, publikovaný pod č. 972/2002 v Soudní judikatuře ve věcech správních).

Při používání neurčitého právního pojmu je proto na místě nejprve vyřešit dvě základní otázky - 1) jaký význam má tento pojem a 2) jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod něj podřadit. K tomu je nutno poznamenat, že odpověď na první otázku je možné získat především z cíle příslušného normativního aktu, v němž je neurčitý právní pojem obsažen; odpověď na druhou otázku pak vychází ze skutkových okolností konkrétní věci. Ostatně tak tomu bylo i v souzené věci, když správní orgán, resp. žalovaný odvolací orgán na pozadí účelu zákona (v podobě ochrany důstojnosti budov uvedených v § 17 odst. 11, jakož i ochrany osob, které tyto budovy navštěvují, před možným negativním působením hry na výherních hracích přístrojích) dospěl k závěru, že v daném případě byl pojem sousedství naplněn, a proto žádosti stěžovatele nevyhověl.

Tyto závěry pak následně aproboval městský soud, avšak v rámci přezkumu naplnění pojmu sousedství provedl jistou úvahovou nadstavbu v podobě argumentace, dle které nelze pojem sousedství limitovat okruhem vzdálenosti maximálně 100 m; uvedl přitom, že si lze jistě představit situaci, kdy je vzájemná vzdálenost posuzovaných objektů větší, a přesto jsou naplněny podmínky pro závěr o tom, že se nacházejí v sousedství ve smyslu tohoto pojmu podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích, např. v případech, kdy se jiné objekty, než objekty posuzované, v lokalitě nenacházejí a ke škole není jiná přístupová cesta než ta, která vede kolem provozovny, v níž mají být výherní hrací přístroje umístěny. Tato nadstavba přitom nebyla nutná, protože v projednávané věci se nejedná o případ přesahující vzdálenost 100 m; vždyť samotný městský soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně uvedl, že: „...*V souzené věci ostatně ani není spor o to, že by byla při posuzování sousedství překročena vzdálenost 100 m, takovou žalobní námitku žalobce neuplatňuje.*“

Naznačenou argumentaci ovšem Nejvyšší správní soud považuje nejen za nadbytečnou, ale i za nesprávnou, jakkoli ji nelze upřít jistou racionální relevanci opírající se především o smysl a účel zákazu provozovat výherní hrací přístroje v sousedství budov taxativně uvedených v ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, kterým je ochrana osob navštěvujících tyto budovy před nebezpečím, které s sebou nese hra na výherních hracích přístrojích. Provozování výherních hracích automatů a jiných druhů hazardních her, jako jsou např. různé elektromechanické rulety, kostky či terminály, totiž představuje specifický druh zábavní činnosti, jenž vzhledem ke své podstatě a souvisejícím rizikům (zejm. gamblerství neboli patologickému hráčství), podléhá nutné regulaci a doзору. Ani při výkladu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích však nelze odhlédnout od interpretační maximy, že zákonodárce je v zásadě regulativně racionální a tedy teologicky konzistentní, což znamená, že v podobě oné stometrové hranice stanovil určitou mez či limit pro vymezení toho, co ještě může znamenat v daném kontextu sousedství.

Podle názoru Nejvyšší správního soudu proto není možné jít při výkladu pojmu sousedství nadto, co si na základě zákona může jako sousedství stanovit obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Nehledě na to, že v opačném případě by okruh vzdálenosti stanovený obcí ztrácel smysl, neboť sousedstvím by mohla být i další místa mimo tento okruh vzdálená i několik set metrů. S ohledem na tyto skutečnosti umocněné

požadavkem předvídatelnosti zákona a zákazu libovůle, který plyne z ústavně zakotvených náležitostí demokratického právního státu, má zdejší soud za to, že při interpretaci a aplikaci ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích je nutno postupovat následujícím způsobem.

Pokud obec využila zákonem dané možnosti a stanovila vyhláškou okruh vzdálenosti do 100 m od objektů, v nichž a nebo v jejichž sousedství je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno, je třeba z tohoto okruhu v rámci povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by přitom bylo nutno dále zkoumat naplnění pojmu sousedství v případě posuzovaných objektů. Nevyužila-li obec tuto možnost, je třeba vždy důsledně vážit, zda byl v tom kterém případě pojem sousedství naplněn či nikoli a v závislosti na tom rozhodnout o žádosti o povolení k provozování výherních hracích automatů; úvaha správního orgánu ohledně naplnění pojmu sousedství je však v tomto případě limitována maximální možnou vzdáleností 100 m.

To znamená, že v případě absence obecně závazné vyhlášky ne všechna místa do vzdálenosti 100 m od uvedených budov budou nutně představovat naplnění pojmu sousedství tak, jak to vyplývá z opakovaně připomínaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 1. 2000, sp. zn. 22 Ca 123/99; takto koncipovaný závěr by byl příliš přímočarý, zjednodušující a ve svých důsledcích by mohl být i neopodstatněně restriktivní (např. pokud by od sebe byly budova školy a provozovny vzdáleny vzdušnou čarou méně než 100 m a současně by byly odděleny řekou, jež by mezi nimi činila přirozenou překážku). Ona stometrová vzdálenost tedy v tomto směru představuje toliko referenční rámec úvah správního orgánu, při nichž je třeba vycházet ze shora naznačeného smyslu a účelu ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích a zvažovat konkrétní okolnosti každého případu, včetně vzájemné vzdálenosti posuzovaných objektů; stanovení stometrového okruhu je proto důležité, nikoli však jediné východisko při povolování provozování výherních hracích přístrojů.

Zákon o loteriích přitom v ustanovení § 17 odst. 11 hovoří o „okruhu vzdálenosti“, nikoli o „dostupné vzdálenosti“ a lze tedy dovést, že se při vyměření stometrového okruhu vzdálenosti vychází z přímé vzdálenosti dotčených objektů měřené tzv. vzdušnou čarou.

Docílit omezení či úplný zákaz provozování výherních hracích přístrojů na určitých místech či lokalitách v obci je však možné i bez nutnosti složitého měření vzdáleností od zákonem definovaných objektů, a to prostřednictvím aplikace § 50 odst. 4 zákona o loteriích, podle kterého: „*Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.*“ Ostatně jak vyplývá z vyjádření žalovaného, v současné době má hlavní město Praha obecně závaznou vyhlášku č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou právě na základě citovaného ustanovení zákona o loteriích stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat výherní hrací přístroje.

Závěrem této části odůvodnění je třeba znovu připomenout, že v projednávané věci nešlo o případ objektů vzdálených od sebe více než 100 m (viz výše), a proto nebyl na místě takový postup městského soudu, po němž volá stěžovatel, tj. zrušení a vrácení věci zpět žalovanému. Městský soud stěžovateli žádnou instanci nevzal, neboť v rámci

žalobních bodů přezkoumal úvahy žalovaného, které aproboval s náležitým odůvodněním toho, proč byl v daném případě pojem sousedství naplněn, jakkoli uvedl rovněž dílčí nesprávné závěry, které byly shora vysloveným právním názorem korigovány.

Se závěrem o naplnění pojmu sousedství se v projednávaném případě ztotožňuje i Nejvyšší správní soud a v této souvislosti poukazuje na to, že v rozhodné době nebyl obecně závaznou vyhláškou stanoven okruh vzdálenosti do 100 m od objektů, v nichž a nebo v jejichž sousedství je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Správní orgán, resp. žalovaný odvolací orgán, potažmo i městský soud, proto správně vyšly ze vzdálenosti předmětné provozovny od mateřské školy (cca 18 m) a Úřadu městské části Praha 12 (cca 48 m) a na podkladě posouzení konkrétních okolností případu, s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona, rozhodly. Nadto je nutno poznamenat, že stěžovatel ani žádné konkrétní skutkové okolnosti, na základě kterých by bylo možné závěry žalovaného, resp. městského soudu zpochybnit, nevznesl, když vzájemnou vzdálenost objektů zjištěnou měřením správního orgánu nerozporoval a nenabídl ani žádná zvláštní místní specifika, pro která by jeho provozovnu nebylo možné považovat za sousedství dotčených objektů; pokud jde o upozornění stěžovatele, že v daném případě odděluje oba pozemky betonový chodník a ploty, je na místě poukázat na městským soudem akcentované bezprostřední sousedství provozovny „Na Jasně“ a mateřské školy, jakož i na využívání chodníku z ul. Cílkova, na jehož rohu se nachází vchod do předmětné provozovny, z čehož lze dovodit naplnění pojmu sousedství.

K námitce stěžovatele směřující vůči postupu městského soudu, který s odkazem na § 71 odst. 2 s. ř. s. nepřihlédl k jeho námitce ohledně toho, že nebyl vyrozuměn o konání místního šetření dne 16. 2. 2006, Nejvyšší správní soud konstatuje, že z předloženého spisového materiálu ani z tvrzení stěžovatele není patrné, že by vytykána vada v předmětném správním řízení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a bylo ji nutno přezkoumat z úřední povinnosti (ex offio). Podstatná je v tomto ohledu především skutečnost, že stěžovatel byl s výsledky místního šetření, tj. výsledky měření, seznámen a nijak je nezpochybnil, jakkoli tuto možnost během správního řízení měl; ostatně ani v kasační stížnosti toto neuvedl a nijak nespecifikoval důsledky namítané vady řízení (např. ve vztahu k možnosti účinné obrany proti postupu správního orgánu, resp. žalovaného). Lze proto uzavřít, že městský soud nebyl danou námitkou vázán a nepochybil, když konstatoval, že se jí nemohl zabývat, protože byla uplatněna po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby.

Řízení ve správním soudnictví je řízením přezkumným, které je plně ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Je tedy plně v dispozici žalobce, aby v případě, kdy se domáhá ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 s. ř. s.). Rozsah napadení rozhodnutí a žalobní body je přitom nutno vymezit ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), přičemž takto vymezenými žalobními body je pak soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Platí totiž, že práva na soudní ochranu je nezbytné se domáhat stanoveným způsobem (čl. 36 Listiny základních práv a svobod), jak ostatně již dříve judikoval Ústavní soud, který potvrdil, že žalobce sice může měnit rozsah, v jakém rozhodnutí správního orgánu napadá a uvádět příslušné důvody (tzv. žalobní

body), avšak rozšiřovat je může pouze do konce lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby. Zmeškání lhůty nelze prominout, a proto není možné po jejím uplynutí vznášet v průběhu řízení další výhrady proti správnímu rozhodnutí. To znamená, že k žalobním bodům, které byly uplatněny později, soud nemůže přihlížet. Vzhledem k zásadě dispoziční obecný soud ani nemůže přezkoumávat správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem v žalobě a tedy z vlastní iniciativy jeho projev nahrazovat a sám na jeho místě vyhledávat právní vady napadeného aktu (srov. např. nálezy ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, a ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 529/05, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>).

S ohledem na vše výše uvedené byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. dubna 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu