



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **SYNOT TIP, a.s.**, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zast. JUDr. Zlatavou Codrovou Davidovou, CSc., advokátkou se sídlem Přívrat 1454/12, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2015, č. j. MF-44098/2014/34-2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2018, č. j. 8 Af 22/2015 - 112,

**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 :**

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2015, č. j. MF-44098/2014/34-2901-RK (dále jen „rozhodnutí ministra financí“), a výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Rozhodnutím ministra financí byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 2. 5. 2014, č. j. MF-112405/2013/34-2 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o loteriích“), zrušena stěžovatelčina povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o loteriích (dále jen „loterie“) na adresách Mašínova 15, Praha 8 (rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011, č. j. 34/125488/2010, a ze dne 25. 1. 2010, č. j. 34/91367/2009), Křížíkova 3/329, Praha 8 (rozhodnutí ze dne 19. 1. 2011, č. j. 34/112705/2010, ve znění pozdějších rozhodnutí) a Heydukova 896, Praha 8 (rozhodnutí ze dne 24. 6. 2009, č. j. 34/48208/2009, ze dne 17. 6. 2009, č. j. 34/48205/2009, ze dne

3. 7. 2008, č. j. 34/52265/2008, a ze dne 31. 12. 2007, č. j. 34/26454/2007, ve znění pozdějších rozhodnutí).

[3] Důvodem pro zrušení výše uvedených povolení bylo přijetí obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy“). Mezi místa, v nichž je provozování loterií povoleno, nebyly touto vyhláškou shora uvedené adresy zahrnuty.

[4] Žalovaný vycházel z vyhlášky hl. m. Prahy. Ke zjištění stavu věci nebylo ve správním řízení zapotřebí provádět důkazy navrhované stěžovatelkou, které se měly týkat narušování veřejného pořádku na adresách, na nichž jí byla zrušena povolení. Nastalou okolností, pro niž by nebylo možné loterie na těchto místech povolit, je totiž samotná vyhláška hl. m. Prahy, jíž je žalovaný vázán a v souladu s níž je povinen postupovat (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

[5] Při regulaci loterií obecně závaznou vyhláškou je soud oprávněn posoudit její zákonnost, včetně toho, zda obec nepostupovala libovolně či diskriminačně (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Městský soud dospěl k závěru o souladu vyhlášky hl. m. Prahy se zákonem i ústavním pořádkem. K vydání vyhlášky mělo hlavní město Praha pravomoc, nejednalo *ultra vires*, nezneužilo zákonem jí svěřenou působnost, ani nejednalo zjevně nerozumně.

[6] Podle preambule vyhlášky hl. m. Prahy je jejím účelem omezení negativního vlivu loterií, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob a předcházení záporných jevů spojených s hraním těchto her. Rozsah přijaté regulace hlavní město Praha v řízení před městským soudem dostatečně odůvodnilo. V návaznosti na jednotnou koncepci regulace hazardu na území hlavního města Prahy byla usnesením Rady hl. m. Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013 schválena Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry. Na základě těchto pravidel byla vyhláškou hl. m. Prahy stanovena místa, v nichž je provozování loterií povoleno. Jde o místa, v nichž jsou negativní důsledky spojené s hraním nižší či snáze kontrolovatelné. Jejich výběr byl učiněn v souladu s předem stanovenými pravidly, je proto objektivně ospravedlnitelný, není výrazem libovůle a nepředstavuje porušení principu rovnosti.

[7] K námitce týkající se zrušení povolení na adrese Křížíkova 3/329 městský soud nepřihlédl, jelikož ji shledal opožděnou.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., navrhla jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný a městský soud vycházeli při rozhodování z vyhlášky hl. m. Prahy, nezabývali se však tím, zda byla vydána v souladu s platnou právní úpravou, konkrétně její diskriminační povahou. Omezení práv jednotlivců vyhláškou musí být odůvodněné a postavené na transparentních, nediskriminačních kritériích. Důvody a kritéria by měly být uvedeny ve vyhlášce, kritéria jsou však uvedena v příloze č. 3 k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013.

pokračování

[10] V příloze č. 1 vyhlášky hl. m. Prahy jsou vyjmenována místa, v nichž je provozování loterií povoleno, přičemž v obvodu městské části Praha 8 jde mimo jiné o Křížíkova 345/4, Křížíkova 254/5, Křížíkova 212/49 a Křížíkova 55/65. Z vyhlášky hl. m. Prahy není zřejmé, proč tomu tak nebylo též na adrese Křížíkova 3/329. Zpráva Policie ČR ze dne 2. 2. 2018 týkající se výskytu trestné činnosti na této adrese, jež hlavní město Praha předložilo při jednání před městským soudem, není relevantní, jelikož zde uvedené trestné činy nesouvisí s účastí na loteriích a stejné zprávy nebyly předloženy pro adresy, na nichž zůstala povolení v platnosti.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Zdůraznil, že aplikace § 43 odst. 1 zákona o loteriích na případy týkající se rušení povolení k provozování loterií, jež jsou v rozporu s posléze vydanou obecně závaznou vyhláškou, je v souladu s ústavním pořádkem. Žalovaný nevykonává dohled nad zákonností obecně závazných vyhlášek, naopak, je-li vyhláška platnou a účinnou součástí právního řádu, je povinen ji aplikovat.

[12] V průběhu soudního řízení hlavní město Praha objasnilo důvody přijetí vyhlášky dostatečně. Žalobní námitkou týkající se diskriminační povahy vyhlášky hl. m. Prahy se městský soud zabýval.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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.

[14] Soud předně konstatuje, že kasační stížnost je na samé hranici projednatelnosti.

[15] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, který směřuje proti rozhodnutí krajského (městského) soudu. Právě toto rozhodnutí je předmětem řízení přezkoumávaným Nejvyšším správním soudem; je proto povinností stěžovatelky uvést s jakými konkrétními závěry městského soudu nesouhlasí včetně důvodů nesouhlasu. Činnost NSS jako soudu kasačního je ohraničena rámcem vymezeným rozsahem napadeného soudního rozhodnutí a především skutkovými a právními důvody tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí. Z kasační stížnosti proto musí být zřejmé, v kterých částech a z jakých důvodů má Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí přezkoumat, přičemž není povinen a ani oprávněn sám možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí dovozovat.

[16] Námitku týkající se zrušení povolení na adrese Křížíkova 3/329 považoval městský soud za opožděnou, proto k ní nepřihlédl (viz odstavec 111 napadeného rozsudku). Stěžovatelka se v kasační stížnosti opětovně dovolává diskriminační povahy vyhlášky hl. m. Prahy ve vztahu k uvedenému místu, aniž by tvrdila a odůvodnila, že šlo o námitku podanou v zákonem stanovené lhůtě. Námitka se tak mívá s rozhodovacími důvody městského soudu, a proto není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná.

[17] Zbývající námitky jsou mimořádně stručné a obecné. Soud v této souvislosti pro úplnost uvádí, že stěžovatelka podřazuje důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud jsou důvody kasační stížnosti seznatelné a podřaditelné pod zákonné kasační důvody, není

rozhodující, že je stěžovatel nepodřadí jednotlivým zákonným ustanovením či tak učiní nepřesně (viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, č. 161/2004 Sb. NSS). Z obsahu kasační stížnosti soud zjistil, že se stížní body týkají nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu a žalovaného a směřují proti právnímu posouzení otázky obsahu obecně závazné vyhlášky. Dospěl proto k závěru, že jsou uplatňovány důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[18] Stěžovatelka namítá, že se městský soud ani žalovaný nezabývali zákonností vyhlášky hl. m. Prahy, které v obecné rovině opakovaně vyčítala její diskriminační povahu. Námitce nepřezkoumatelnosti kasační soud nepřisvědčil. Rozsudek městského soudu i obě správní rozhodnutí jsou plně srozumitelná, je z nich patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v nich uvedeny dostatečným způsobem.

[19] Správní soud je oprávněn posoudit, zda obec (ne)zařazením konkrétního místa do obecně závazné vyhlášky, jíž na svém území reguluje provozování loterií, nejednala libovolně či diskriminačně, a případně v této části obecně závaznou vyhlášku neaplikovat (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, odstavec 42). Městský soud se namítanou diskriminační povahou vyhlášky hl. m. Prahy podrobně zabýval. Vyšel z vyjádření hlavního města Prahy učiněných v řízení před městským soudem a dospěl k závěru, že se výběr míst opírá o racionální a nediskriminační kritéria (viz odstavce 80 až 102 napadeného rozsudku).

[20] Žalovaný k námitce diskriminační povahy vyhlášky hl. m. Prahy ve správních rozhodnutích uvedl, že je obecně závaznou vyhláškou obce vázán a je povinen v souladu s ní postupovat, proto mu nepřísluší přezkoumávat její zákonnost (viz rozhodnutí ministra financí, str. 10, a prvostupňové rozhodnutí, str. 4). Ani správním rozhodnutím proto nelze vytýkat nepřezkoumatelnost. Pro úplnost soud uvádí, že obecně závazná vyhláška je okolností právního rázu, z níž je správní orgán povinen vycházet (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, odstavec 43, a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, odstavec 40, a rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, č. 3194/2015 Sb. NSS, odstavec 26 až 30). Toho si je ostatně stěžovatelka vědoma, jelikož žalovanému vytýká, že nepodal podnět k přezkoumání vyhlášky hl. m. Prahy, k jejímuž přezkumu sám oprávněn není. Její argumentace je tak zároveň vnitřně rozporná, nadto není vůbec zřejmé, jaký vliv by mohlo mít (ne)podání podnětu na zákonnost rozhodnutí žalovaného, resp. městského soudu (případně, co bránilo tomu, aby takovéto podání učinila sama).

[21] Ani námitka stěžovatelky, že výběr míst, v nichž (ne)mohou být loterie provozovány, musí být patrný ze samotné obecně závazné vyhlášky, není důvodná.

[22] Při výběru míst je obec povinna dbát na hledisko rovného zacházení a uplatňovat racionální, nediskriminační a nesevélné důvody (kritéria). Tyto důvody však může obec zformulovat až dodatečně, přičemž je povinna je předestřít a obhájit až v žalobním řízení před soudem (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, odstavec 40; dále viz rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, odstavec 23, srov. též rozsudek ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, odstavec 17 až 43). Postup, kdy není kritérium v obecně závazné vyhlášce vyjádřeno, nýbrž je v podstatě aplikováno na konkrétní situaci existující v okamžiku jejího vydání, Ústavní soud výslovně akceptoval, byť jej neshledal nejvhodnějším, jelikož „...smyslem právní regulace je také její působení pro futuro, a je nepochybně v zájmu i samotné obce, aby v případě, že se objeví žadatel o povolení k provozování VLT či dalších obdobných herních zařízení, jebož provozovna by nesplňovala zvočené kritérium, obec nemusela ad hoc přijímat novou právní regulaci (což by musela s ohledem na zásadu nediskriminace)“ (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/11, odstavec 35, 36 a 39).

pokračování

[23] Nad rámec rozhodovacích důvodů kasační soud uvádí, že nepřehlédl procesní nedostatky v řízení před městským soudem (související především s postavením a vyjádřeními hlavního města Prahy). Jelikož však stěžovatelka k žádnému z těchto nedostatků v kasační stížnosti nic neuvádí a zároveň se nejedná o vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), resp. o vady, které by bránily přezkumu uplatněných kasačních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS), nemohl se jimi zabývat.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, 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. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. září 2019

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu