



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **NET and GAMES a. s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupen JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 15. 5. 2015, č. j. MF-58069/2014/34/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2019, č. j. 8 Af 56/2015 - 79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4.144 Kč** do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Milana Vašíčka, MBA.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 7. 2014, č. j. MF-121509/2013/34-3, dle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“), zrušil rozhodnutí ze dne 15. 6. 2009, č. j. 34/46120/2009, a to v části týkající se povolení žalobce k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: DOUBLE TRONIC, na adresách Lipová 22 a Vinohradská 45 v Praze 2. Rozhodnutí žalovaný zrušil pro jejich rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 18/2011, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, již s účinností od 5. 10. 2013 nahradila obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 10/2013, 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“). Rozklad žalobce proti uvedenému rozhodnutí ministr financí napadeným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud napadeným rozsudkem žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal důvodnou námitku žalobce, že z výčtu adres, na nichž je provozování loterií a jiných podobných her povoleno, ani z textu samotné vyhlášky hl. m. Prahy není zřejmé žádné pravidlo, postup či kritérium, podle kterého zastupitelstvo hl. m. Prahy postupovalo při jejich výběru. Obecně závazná vyhláška je vůči žalobci diskriminační, neboť z ní nejsou zřejmé objektivní důvody, pro které je mu provoz her na daných adresách zapovězen. Zrušení povolení na podkladě takové obecně závazné vyhlášky je proto nezákonné. Provozovny žalobce byly umístěny v obvodu městské části Praha 2 – Vinohrady, v níž je provozování loterií zcela zakázáno. Obsah vyhlášky hl. m. Prahy však neumožňuje přezkoumat, z jakého důvodu byl vyloučen provoz loterií na území této městské části, zatímco jiné městské části určily adresy, na nichž je provoz herních zařízení umožněn. Na podporu své argumentace odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76, který se také týkal rozhodnutí o zrušení povolení k provozu loterií a jiných podobných her na území hl. m. Prahy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že městský soud nepřipadně vychází z judikatury, která se týká regulace na území městských částí Praha 8 a Praha 10, kde se zákaz provozování loterií vztahoval pouze na ta místa a provozovny, které nebyly uvedeny v pozitivním výčtu přílohy vyhlášky hl. m. Prahy. V nynějším případě se ovšem jedná o regulaci na území městské části Praha 2, v jejímž obvodu došlo k celoplošnému zakazu provozování loterií, a bylo tudíž na místě vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 - 45. Princip rovnosti a diskriminace byl proto dodržen.

[4] Stěžovatel dodává, že danou vyhlášku zkoumal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže i Ministerstvo vnitra se závěrem, že ve vztahu k městské části Praha 2 se jedná o objektivní, nediskriminační a úplný zákaz provozování loterií. K obsahu vyhlášky hl. m. Prahy stěžovatel dále uvádí, že výběr konkrétních míst, na nichž je možné provozovat loterie a podobné hry, svědila Rada hl. m. Prahy jednotlivým městským částem a zároveň je zavázala, aby se při výběru řídily pravidly pro výběr míst, která tvoří přílohu usnesení č. 745 ze dne 7. 5. 2013. Výběr míst byl tedy dán objektivními a transparentními pravidly konstruovanými na základě úvah jednotlivých městských částí. Z důvodové zprávy městské části Praha 2, která přistoupila k nulové toleranci loterií, vyplývá i její regulační úmysl. Území této městské části se nachází v Pražské památkové rezervaci a Pražské památkové zóně, které jsou chráněny zvláštními právními předpisy. Zároveň se jedná o centrální městskou část, která je převážně rezidenční čtvrtí s vysokou hustotou zalidnění, vysokou koncentrací objektů občanské vybavenosti a svým charakterem je rovněž častým cílem turistů. Stěžovatel v této souvislosti akcentuje i obecně známé negativní působení hazardu na společnost a skutečnost, že Praha 2 dlouhodobě usilovala o regulaci loterií na svém území.

[5] Obecně formulovaný závěr městského soudu, že „obsah obecně závazné vyhlášky neumožňuje přezkoumat, z jakého důvodu tato městská část vyloučila provozování loterií na svém území, zatímco jiné městské části určily adresy, na nichž je provoz herních zařízení umožněn“, proto dle stěžovatele ve světle výše uvedeného neobstojí a nemůže být důvodem zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud měl minimálně vysvětlit, proč nezohlednil veřejně dostupné podklady a odchýlil se od právního závěru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018 - 48.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s námitkami stěžovatele se již Nejvyšší správní soud vypořádal v rozsudku ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 78/2018 - 62, v němž odkázal na dřívější rozsudek ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76. Nejvyšší správní soud v odůvodnění těchto rozhodnutí konstatoval, že vyhláška hl. m. Prahy je diskriminační, neboť kritéria pro výběr míst, kde je možno provozovat loterie, měla být stanovena jednotně pro celé město, nikoliv dle rozhodnutí jednotlivých městských částí. V řízení před městským soudem přitom bylo prokázáno, že tato kritéria byla stanovena rozdílně pro jednotlivé městské části. Žalobce je proto přesvědčen, že městský soud rozhodl správně, a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[9] Úvodem lze připomenout, že právní úprava toho, zda a kde se mohou na území obce vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her (včetně interaktivních video loterijních terminálů) je otázkou místního pořádku a jako taková spadá do samostatné působnosti obcí (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obec může tyto činnosti na svém území regulovat na zákonném podkladě § 10 písm. a) a d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona, pro hl. m. Prahu srov. též § 16 odst. 2 zákona č. 321/2000 Sb., o hlavním městě Praze (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, nebo ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13).

[10] Není třeba zdůrazňovat, že provoz loterií a jiných podobných her je činnost společensky škodlivá, s níž jsou ve významné míře spojeny sociálně patologické jevy a nezanedbatelné společenské náklady (srov. odst. 37 nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, nebo odst. 39 nálezu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12). Hlavním důvodem tolerance a regulace této ekonomické činnosti je (vedle fiskálních souvislostí) především skutečnost, že v opačném případě by se aktivity spojené s hazardním hráčstvím přesunuly mimo dosah jakékoliv kontroly do sféry šedé či černé ekonomiky.

[11] Ústavní soud ve shora uvedených nálezech však současně vychází z premisy, že právní předpis (včetně obecně závazných vyhlášek obcí) má být zásadně obecný. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Pokud obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanoví konkrétní místa, kde provoz loterií povolí, musí tak učinit v souladu s principem rovnosti. Vymezení míst se musí opírat o racionální důvody, které jsou neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace dopadá.

[12] Uvedená obecná východiska stěžovatel nezpochybňuje. Předmětem sporu je však otázka, zda nastíněným kritériím vyhovuje taková úprava, která zakazuje provoz loterií a jiných podobných her na území jedné z městských částí hl. m. Prahy, zatímco v jiných městských částech stanoví pravidla odlišná.

[13] V rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, se Nejvyšší správní soud zabýval obsahem totožné vyhlášky hl. m. Prahy a krom jiného též obecně závaznou vyhláškou města Ostravy. V daném případě bylo předmětem přezkumu také rozhodnutí o zrušení povolení k provozování loterií na území městských částí Moravská Ostrava a Přívoz, kde byl příslušnou vyhláškou provoz loterií a jiných her zcela zakázán, zatímco v jiných městských částech byl jejich provoz za splnění podmínek vyhlášky umožněn. V bodě 36 rozsudku soud uvedl, že „*Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísnosti jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec [srov. § 50 odst. 4 zákona o loteriích; § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Odůvodnění Prahy a Ostravy pouhým odkazem na požadavky městských částí je proto nedostatečné.*“ K těmto závěrům se následně kasační soud přihlásil i v rozsudcích ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 78/2018 - 62, a ze dne 26. 5. 2020, č. j. 4 As 469/2019 – 28.

[14] Je proto třeba na úrovni celé obce stanovit kritéria, jejichž použití bude v každém konkrétním případě provozovny objektivně ověřitelné. Při úpravě v obecně závazné vyhlášce je možné vycházet ze specifik jednotlivých městských částí, je ovšem třeba, aby úprava dopadala v rámci obce jednotně na všechna území, která daná specifika vykazují.

[15] Na tom nic nemění ani odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 9 As 98/2018 – 48. V dané věci soud dospěl k závěru, že kasační stížnost byla na samé hranici projednatelnosti, kasační námitky byly mimořádně stručné a obecné a námitku diskriminační povahy vyhlášky hl. m. Prahy ve vztahu ke konkrétnímu místu provozovny vyhodnotil městský soud jako opožděnou. Těmito okolnostmi byl v souladu s dispoziční zásadou předurčen i rozsah přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu.

[16] Na nyní posuzovanou věc plně nedopadají ani úvahy kasačního soudu v rozsudcích ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 As 230/2017 – 45, a ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 234/2017 - 49. V daných věcech žalovaný rozhodoval o zrušení povolení k provozování loterií na podkladě obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 1/2014, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her a stanovení opatření k zabezpečení veřejného pořádku, ve znění obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna č. 9/2014 a č. 15/2014. Touto obecně závaznou vyhláškou bylo provozování vybraných loterií a her (krom jiného i výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů) zakázáno na celém území statutárního města Brna, nikoliv pouze na území vybraných městských částí. Rovněž v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, Nejvyšší správní soud hodnotil obsah loterijních vyhlášek statutárního města Brna a hl. m. Prahy, přičemž dospěl k závěru, že obě úpravy nejsou vzájemně srovnatelné.

[17] Obecně dále platí, že neplyne-li důvod přijetí určité regulace v konkrétních místech obce ve vyhlášce jednoznačně z okolností, je na obci, která obecně závaznou vyhlášku vydala, aby racionální a neutrální důvody před soudem předestřela a obhájila. Tyto důvody může obec zformulovat také až dodatečně v průběhu řízení o žalobě (nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, odstavec 40; a shora citovaná judikatura).

[18] Ani v řízení před městským soudem však nebyly sneseny dostatečné protiargumenty k žalobní námitce, že posuzovaná vyhláška je diskriminační, jelikož neobsahuje jasná pravidla

výběru adres pro zařazení do její přílohy. Hlavní město Praha na výzvu městského soudu ke sdělení, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, nereagovalo a zůstalo pasivní. Nic nebrání tomu, aby argumenty v tomto směru předestřel i žalovaný správní orgán, pokud jsou mu známy nebo jsou veřejně dostupné. Stěžovatel však v průběhu řízení před městským soudem toliko obecně konstatoval, že obce jsou zmocněny k regulaci provozování hazardních her na jejich území, přičemž tak činí z legitimních důvodů ochrany veřejného pořádku v obci a zdraví obyvatel. Takové odůvodnění je ovšem ze shora uvedených důvodů nedostačující.

[19] Konkrétní důvody, které vedly k plošnému zákazu loterií a jiných her na území městské části Praha 2, uvádí stěžovatel až v kasační stížnosti (součást Pražské památkové rezervace a Pražské památkové zóny, převážně rezidenční čtvrť s vysokou hustotou zalidnění, vysokou koncentrací objektů občanské vybavenosti a častý cíl turistů). Stěžovatel však sám dodává, že je mohl městský soud zjistit z veřejně dostupných podkladů. V takovém případě ovšem stěžovateli nic nebránilo učinit tyto podklady součástí soudního spisu, případně na ně odkázat tak, aby se jimi mohl městský soud řádně zabývat a zohlednit je při svém rozhodování. Pokud by městský soud za současné procesní pasivity hlavního města Prahy tyto podklady sám aktivně vyhledával, postupoval by v rozporu se zásadami a principy soudního řízení správního (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2020, č. j. 4 As 469/2019 - 28, bod 20). Obdobnou charakteristiku, na kterou stěžovatel upozorňuje, pak patrně vykazují i jiné městské části, v nichž však kritéria pro povolení provozování loterií a jiných her byla zvolena odlišným způsobem.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč. Tato částka představuje odměnu zástupce ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), náhradu za hotové výdaje právního zástupce ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 3 a 4 advokátního tarifu a za daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč.

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

V Brně dne 30. září 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu