



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **NET and GAMES a.s.**, IČ 28330633, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zast. 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-58424/2014/34/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2019, č. j. 8 Af 57/2015 - 79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobkyně byla provozovatelkou loterií nebo jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2014, č. j. MF-61536/2013/34-3 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), zrušil rozhodnutí ze dne 18. 6. 2009, č. j. 34/47884/2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: KAJOT VLT, výrobní číslo 9110209007649, na adrese Krakovská 1366/25, Praha 1, a rozhodnutí ze dne 18. 6. 2009, č. j. 34/47884/2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterijního zákona prostřednictvím Centrálního loterijního systému KAJOT VLT, model: KAJOT VLT, výrobní číslo 9110509008218,

9110509008219, 9110509008220 a 9110509008221, na adrese Spálená 98/31, Praha 1. Uvedená rozhodnutí o povolení žalobkyně k provozování loterií a jiných podobných her žalovaný zrušil na základě jejich rozporu 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. města Prahy“).

[2] Ministr financí rozhodnutím ze dne 15. 5. 2015, č. j. MF-58424/2014/34/2901-RK, podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozklad žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 10. 2019, č. j. 8 Af 57/2015 - 79, zrušil napadené rozhodnutí ministra financí i prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku se městský soud mimo jiné zabýval námitkou žalobkyně, podle které vyhláška hl. města Prahy porušuje princip rovnosti, pokud z jejího znění není zřejmé žádné pravidlo výběru míst, na nichž je dovoleno provozování loterie a jiných podobných her.

[4] Ve vztahu k této námitce městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, který se mimo jiné zabýval předmětnou vyhláškou hl. města Prahy a její možnou diskriminační povahou, přičemž formuloval závěr, že obecní úprava míst, kde lze provozovat loterie a jiné podobné hry, musí být racionální a objektivně odůvodnitelná. Provozovny žalobkyně byly v posuzovaném případě umístěny v obvodu městské části Praha 1, přičemž vyhláška hl. města Prahy stanoví v příloze celkem 21 míst, na nichž je provozování loterií bez omezení dovoleno, přičemž adresy provozoven žalobkyně v této příloze zařazeny nebyly. Ze znění předmětné vyhlášky přitom podle městského soudu nevyplývá, z jakého důvodu bylo vyloučeno provozování loterií a jiných podobných her v provozovnách žalobkyně na ulicích Krakovská a Spálená. Taková úprava je vůči žalobkyni diskriminační, pokud obec řádně nedoloží legitimní důvody, proč k takové úpravě přistoupila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že regulace hazardu na území jednotlivých městských částí hlavního města Prahy byla individualizována podle toho, o jaký obvod města se jednalo. Některé městské části tak na základě předem stanovených kritérií, jež byly vymezeny v preambuli vyhlášky hl. města Prahy a v podkladových materiálech zpracovávaných jednotlivými městskými částmi, stanovily místa, na kterých je možné loterie provozovat. Rada hlavního města Prahy proto na základě konkrétních návrhů adres, jejichž zařazení do přílohy vyhlášky hl. města Prahy vyhodnotily městské části podle místních potřeb pro omezení hazardu, odsouhlasila záměr na vydání předmětné vyhlášky a schválila Pravidla pro výběr míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat a jež jsou přílohou usnesení č. 745 ze dne 7. 5. 2013.

[7] Stěžovatel dále konstatoval, že provozování hazardních her je obecně spojeno s řadou negativních jevů, přičemž cílem jejich regulace na území hlavního města Prahy je omezení

pokračování

zmíněných negativních vlivů loterií na obyvatelstvo města, což ostatně město úspěšně činí již od roku 2008. Ve vztahu k namítané nezákonnosti a diskriminační povaze předmětné vyhlášky také odkázal na stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 12. 2013, č. j. ÚOHS-P1027/2013/VŠ-23811/2013/830/KKI, a vyjádření Ministerstva vnitra ze dne 17. 6. 2014, č. j. MV-70196-5/ODK-24. Z dopisu adresovaného starostům jednotlivých městských částí současně vyplývá povinnost zdůvodnit nezařazení každého místa, které bylo do té doby obsaženo v předchozí obecně závazné vyhlášce.

[8] Stěžovatel dále doplnil, že zastupitelstvo městské části Praha 1 usnesením ze dne 14. 5. 2013, č. UZ13_0439, navrhlo do vyhlášky hl. města Prahy nezařadit místa, která jsou provozovny se zvláštním režimem. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla držitelkou povolení k provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. i) loterijního zákona v kasinu, nemohly tedy být adresy jejich provozoven zařazeny do přílohy předmětné vyhlášky. Regulovat hazard tak, že jeho provozování bude povoleno pouze v kasinu, je současně podle stěžovatele v souladu s judikaturou Ústavního soudu.

[9] Stěžovatel současně namítl, že podklady, na něž v kasační stížnosti odkazoval, nebyly součástí soudního spisu z důvodu procesní pasivity hlavního města Prahy, které neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení. Podle stěžovatele měl městský soud v takové situaci postupovat podle § 77 odst. 2 s. ř. s. a sám podklady doplnit, pokud tyto skutečnosti již byly předmětem dokazování také v jiných obdobných případech posuzovaných městským soudem. V opačném případě měl vysvětlit, proč k těmto podkladům v posuzovaném případě nepřihlédl. Městský soud měl podle stěžovatele dále Magistrát hlavního města Prahy podle § 36 odst. 1 s. ř. s. vyzvat, aby blíže doložil a odůvodnil přijetí sporné právní úpravy.

[10] V kontextu uvedených skutečností podle stěžovatele napadený rozsudek postrádá jakékoliv právní úvahy, které ho vedly k závěru o nemožnosti aplikace vyhlášky hl. m. Prahy, v důsledku čehož je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu. Doplnila, že Nejvyšší správní soud již v obdobných případech vyhodnotil vyhlášku hl. města Prahy jako diskriminační, stěžovatel však v kasační stížnosti opakuje námitky, které byly v judikatuře Nejvyššího správního soudu již odmítnuty jako nedůvodné. Podle žalobkyně je důvodem nezákonnosti předmětné vyhlášky také kritérium, podle kterého nemá být provozován hazard v nemovitostech, které vlastní hlavní město Praha. Uvedenou podmínku však samo město porušilo, pokud do přílohy vyhlášky hl. města Prahy zařadilo také nemovitosti, jež jsou ve vlastnictví právě hlavního města Prahy. Dalším kritériem pro nezařazení konkrétních míst do přílohy předmětné vyhlášky byla podle žalobkyně skutečnost narušování veřejného pořádku. Ve vyhlášce hl. města Prahy však jsou zařazeny i adresy, na kterých byly evidovány stížnosti občanů. Za situace, kdy se v posuzovaném případě hlavní město Praha nijak nevyjádřilo ke skutečnosti nezařazení adres provozoven žalobkyně, ačkoli samo nedodržovalo stanovená kritéria pro výběr míst s povoleným provozováním loterií, žalobkyně uzavřela, že je taková úprava diskriminační. Uvedené pak platí tím spíš, pokud podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí obce právní úpravu regulující provozování hazardních her na jejich území přijímat ve vztahu k obci jako celku,

nikoli jednotlivým městským částem. S ohledem na tyto skutečnosti žalobkyně navrhlá zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[17] V posuzované věci napadený rozsudek tyto požadavky splňuje. Městský soud v odůvodnění rozsudku vymezil, z jakého důvodu považuje vyhlášku hl. města Prahy za diskriminační, odkázal přitom na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a vysvětlil, s jakými závěry zde formulovanými se ztotožnil. Napadený rozsudek městského soudu tedy obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry. S nimi ostatně stěžovatel polemizuje, což by v případě jejich absence nebylo možné. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek shledává přezkoumatelným.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že měl krajský soud podle § 77 odst. 2 s. ř. s. sám doplnit dokazování ohledně podkladů k vyhlášce hl. města Prahy prokazujících důvody jejího přijetí včetně kritérií stanovených pro výběr adres zařazených do její přílohy.

[19] Nejvyšší správní v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, konstatoval, 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 před soudem racionální a neutrální důvody předestřela a obhájila.*“ Tyto důvody však může obec zformulovat až dodatečně, přičemž je povinna je předestřít a obhájit až v žalobním řízení před soudem (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, odstavec 40; dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, srov. též rozsudek ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, odstavec 17 až 43).

pokračování

[20] Ze soudního spisu v posuzovaném případě vyplývá, že městský soud vyzval přípisem ze dne 26. 8. 2015, č. j. 8 Af 57/2015 - 25, doručeným dne 31. 8. 2015, ke kterému připojil také žalobu proti rozhodnutí ministra financí, hlavní město Prahu k vyjádření, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. To se však k uvedené výzvě nijak nevyjádřilo a ani neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení. Hlavní město Praha tak uvedeným postupem vyloučilo možnost prokázat v řízení před soudem důvody, které jej vedly k úpravě provozování loterií na území obce, jež je v posuzovaném případě předmětem sporu. Za uvedené situace tak městský soud nemohl využít možnosti vymezené v § 77 odst. 2 s. ř. s. a spočívající v opětovném provedení či doplnění důkazů, které provedl ministr financí, jelikož by takovým postupem zcela nahradil povinnost obce prokázat relevantní důvody přijetí předmětné vyhlášky. Jinými slovy městský soud by tak musel sám vyhledat a předložit relevantní podklady, které by prokazovaly, jakým způsobem hlavní město Praha rozhodovalo o zařazení konkrétních míst do přílohy vyhlášky a na základě jakých kritérií tak učinilo, a to zejména konkrétně ve vztahu k provozovně žalobkyně. Takový postup by byl v rozporu se zásadami a principy soudního řízení správního. Odkaz stěžovatele na povinnost městského soudu vyzvat hlavní město Praha k vyjádření podle § 36 odst. 1 s. ř. s. je současně nepřijatelný, jelikož město neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení, a nebylo tak subjektem předmětného soudního řízení.

[21] Nejvyššímu správnímu soudu současně není jasné, z jakého důvodu stěžovatel jako účastník soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí předložil podklady dokládající důvody přijetí posuzované vyhlášky hl. města Prahy až v řízení o kasační stížnosti. Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě ze dne 29. 9. 2015 neuvedl žádné argumenty ohledně námitky žalobkyně, že předmětná vyhláška je diskriminační, jelikož neobsahuje jasná pravidla výběru adres pro zařazení do její přílohy. Pouze 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. Doplnil, že posouzení možné nezákonnosti předmětné vyhlášky leží na Ministerstvu vnitra, jež je současně oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na její zrušení.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v případě, kdy měl stěžovatel nyní předkládané podklady k dispozici již v řízení před městským soudem, nic mu nebránilo učinit je součástí soudního spisu, případně na ně odkázat tak, aby se jimi mohl městský soud řádně zabývat a zohlednit je při svém rozhodování.

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatele týkající se dostatečného odůvodnění a prokázání skutečností, které vedly k nezařazení adres provozoven žalobkyně do přílohy vyhlášky hl. města Prahy.

[24] Vyhláška hl. města Prahy v § 1 uvádí, že loterie mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce. Ve znění § 2 pak stanoví, že provozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa uveden. Při výběru míst je obec povinna dbát na hledisko rovného zacházení a uplatňovat racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody (kritéria).

[25] V posuzovaném případě je zřejmé, že adresy provozoven žalobkyně nebyly zařazeny mezi místa, kde lze podle předmětné vyhlášky provozovat loterie a jiné podobné hry. Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že vyhláška hl. města Prahy neobsahuje žádná racionální a nediskriminační kritéria pro výběr adres, kde lze provozovat hazardní hry.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že cílem posuzované regulace loterií je snaha hlavního města Prahy omezit negativní vlivy hazardních her na veřejný pořádek a zdraví obyvatel. Konkrétní místa zařazená následně do přílohy vyhlášky hl. města Prahy pak navrhly jednotlivé městské části podle místních poměrů a jejich aktuální potřeby omezení narušování veřejného pořádku. Stěžovatel dále uvedl, že městská část Praha 1 současně určila, že provozování loterií je možné pouze v kasinech z důvodu snadnější kontroly takových provozoven.

[27] Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, konstatoval, že „*převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimitu rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. 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 současně může obec vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí, z uvedení obecných důvodů, jako například, že u provozovny docházelo k narušování veřejného pořádku nebo byly evidovány stížnosti občanů. Není ovšem zřejmé, zda některý z nich, a popřípadě který, naplnily adresy, na kterých měla žalobkyně provozovny.

[28] Jak uvedl Ústavní soud, soud musí při aplikaci vyhlášky být schopen posoudit, „*zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně*“ (viz nálezný ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). To ovšem při vyjmenování řady obecných kritérií, jejichž naplnění není samo o sobě v konkrétním případě ověřitelné, není zřejmé. Obec proto musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v každém konkrétním případě adresy provozovny žalobkyně aplikace těchto kritérií objektivně ověřitelná.

[29] V posuzovaném případě však není zřejmé a ani v průběhu řízení před městským soudem nebylo prokázáno, na základě jakých skutečností bylo vyloučeno provozování loterie a jiných podobných her právě na adresách provozoven žalobkyně, tedy v ulicích Krakovská a Spálená.

[30] Jelikož je tedy napadený rozsudek přezkoumatelný, žalobní řízení nebylo zatíženo vadami, které by měly vliv na jeho zákonnost, a městský soud posoudil relevantní právní otázky správně, nebyly naplněny důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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 ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni přísluší právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti spočívající v náhradě odměny a hotových výdajů právního zástupce. Odměna za zastupování advokátem za řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za jeden úkon právní služby poskytnutý žalobkyni v řízení o kasační stížnosti (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního

pokračování

tarifu za jeden úkon právní služby 300 Kč. Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto byla výše odměny navýšena o 714 Kč (§ 14a advokátního tarifu). Celkově tedy je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. května 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu