



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Lucky Money a. s.**, se sídlem K výtopně 1224, Praha 5, zastoupena Mgr. Ivanou Sládkovou, advokátkou se sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 6. 2014, č. j. MF-111912/2013/34-2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2020, č. j. 6 Af 44/2014 – 105,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí ministra financí, kterým zamítl rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2013, č. j. MF-60641/3/2013/34. Jím ministerstvo zrušilo povolení žalobkyně k provozování loterie nebo jiné podobné hry na území města Rumburk, a to na adrese Třída 9. května 1366/48, Rumburk. Důvodem zrušení těchto povolení byl rozpor s obecně závaznou vyhláškou města Rumburk č. 2/2012, o provozování výherních zařízení (dále jen „vyhláška“).

[2] Žalobkyně před městským soudem vznesla celou řadu námitek, které městský soud neshledal důvodnými. Tyto námítky se týkaly porušení lhůt pro vydání napadeného rozhodnutí, porušení zásad právní jistoty a ochrany nabytých práv. Dále žalobkyně přednesla rozsáhlou polemiku s nálezy Ústavního soudu ve věcech týkajících se regulace hazardu obcemi a také

namítla, že při schvalování novely zákona o loteriích nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, což činí právní úpravu použitou v této věci nevynutitelnou. Vyhláška je také v rozporu se svobodou pohybu zboží a služeb v Evropské unii, a proto žalobkyně navrhla, aby městský řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky týkající se souladu právní úpravy regulace hazardních her s právem Evropské unie.

[3] Žalobkyně konečně vznesla námitku diskriminační povahy vyhlášky. Poukázala na to, že hazardní hry je možné podle vyhlášky provozovat pouze ve čtyřech provozovnách. Tím město vytvořilo absurdní situaci, jelikož je možné provozovat hazardní hry pouze na určité adrese, zatímco na jiném místě, nacházejícím se v její těsné blízkosti již nikoliv. Jestliže byla vyhláška přijata za účelem zajištění veřejného pořádku, pak město nemělo pouze předjímat jeho porušování na místech, které zakázalo, ale mělo spolehlivě prokázat, že na daných místech k porušování veřejného pořádku v minulosti skutečně docházelo.

[4] Městský soud shledal námitku diskriminační povahy vyhlášky jako důvodnou. Město Rumburk soudu sdělilo, že vyhlášku přijalo k zajištění veřejného pořádku a minimalizaci negativních vlivů souvisejících s provozováním výherních zařízení. Současně byly tyto provozovny v minulosti významným odbytištěm odcizených předmětů, distribuce drog a původcem dalšího nezákonného jednání. Uvedené čtyři lokality město Rumburk zvolilo pro jejich polohu v centru města, kde je schopno lépe kontrolovat dodržování veřejného pořádku. Současně se jednalo o provozovny, s nimiž nebyly v minulosti žádné problémy a jsou v nich vytvořeny podmínky pro slušné a kulturní provozování výherních zařízení. Městský soud souhlasil s tím, že předmět vyhlášky spadl do působnosti města Rumburk, neboť jeho účelem bylo zajištění veřejného pořádku. Současně bylo město oprávněno stanovit i konkrétní adresy, na nichž bude provoz výherních zařízení povolen. Pokud jde však o kritéria výběru těchto konkrétních míst, jednalo město Rumburk diskriminačně. Není totiž zřejmé, na základě jakého „klíče“ vybralo konkrétní provozovny a zda pravidla nastavená městem zasáhla všechny provozovatele stejně. Z důvodové zprávy k vyhlášce vyplývá, že provoz hazardu měl být na omezené časové období svěřen společnosti FORBES Casino, a.s. Současně však není zřejmé, proč město zvolilo pouze tuto společnost a její provozovny. Důvody přijetí vyhlášky, které město předložilo v řízení o žalobě, se navíc neshodují s tím, co město původně uvedlo v důvodové zprávě k vyhlášce, a městský soud je považoval za účelové. Městský soud proto dospěl k závěru, že vyhláška je diskriminační a nelze ji aplikovat. Napadené správní rozhodnutí zrušil pro jeho nezákonnost, neboť k jeho vydání chyběl zákonný podklad.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody opírá o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil otázku diskriminační povahy vyhlášky. Město Rumburk přijalo vyhlášku za účelem dodržování veřejného pořádku, což je dle stěžovatele legitimním cílem regulace. Současně město geograficky vymezilo, kde se mohou provozovny nacházet, a stanovilo další kritéria výběru konkrétních provozoven. Proto nelze shledat, že by s osobami ve shodném postavení bylo zacházeno rozdílně, nebo že by bylo stanoveno zdánlivě neutrální kritérium, které by však subjekty nedůvodně zvýhodňovalo. Stěžovatel také nesouhlasí s názorem městského soudu, který městu „klade za vinu“, že podrobné odůvodnění vyhlášky není obsaženo v důvodové zprávě, ale obec jej uvedla až v řízení před soudem. Tento názor je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., z něž vyplývá, že obec jako normotvůrce může důvody přijetí určité regulace vysvětlit během soudního řízení. Závěrem stěžovatel

poukázal na to, že Ministerstvo vnitra v případě nyní posuzované vyhlášky neshledalo důvody pro předložení návrhu na zrušení vyhlášky Ústavnímu soudu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[8] Stěžovatel uplatnil pouze jedinou a velmi stručně odůvodněnou námitku směřující proti závěru městského soudu o diskriminační povaze vyhlášky. Nejvyšší správní soud bude reagovat na tuto námitku obdobně stručně, neboť platí, že kvalita a preciznost kasačních námitek nutně předurčuje také kvalitu a rozsah jejich vypořádání (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 Afs 152/2016 – 24, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 – 26, či ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108). Pokud stěžovatel vznáší kasační námitky toliko v obecné rovině a fakticky se omezuje na pouhé vyjádření nesouhlasu se závěry krajského soudu, může kasační soud na tyto body reagovat se srovnatelnou mírou konkrétnosti.

[9] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., *„je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.“* Platí tedy, že město Rumburk mohlo důvody přijetí vyhlášky uvést před městským soudem, což ostatně také učinilo (viz k tomu níže bod 14).

[10] Kasační soud souhlasí s městským soudem, že město Rumburk se při přijetí vyhlášky pohybovalo v mezích zákonem stanovené působnosti, do níž spadá i regulace místních záležitostí veřejného pořádku [viz § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], přičemž hazardní hry jsou způsobilé veřejný pořádek narušovat. Současně však není zřejmé, na základě jakých objektivních kritérií město Rumburk zvolilo čtyři adresy, na nichž lze hazard provozovat, a tato kritéria město neobjasnilo ani dodatečně v řízení před městským soudem. Sice poukázalo na skutečnost, že čtyři provozovny představují maximální množství, které je z pohledu zachování veřejného pořádku pro město ještě únosné, avšak toto tvrzení není ničím podloženo a také není zřejmé, proč město nezvolilo například dvě či jen jednu provozovnu. Město Rumburk také uvedlo, že výběru lokalit předcházelo „bezpečnostní“ vyhodnocení a ochota provozovatelů dodržovat pravidla stanovená městem. Tato skutečnost ovšem také vyplývá pouze z vyjádření města a nebyla a není ničím dalším podložena.

[11] Kritéria zvolená městem Rumburk mohou na první pohled působit neutrálně. Nejvyšší správní soud však souhlasí s názorem městského soudu, že jsou formulována natolik obecně, že není zřejmé, jak na jejich základě město dospělo k výběru právě čtyř konkrétních provozoven. V tomto ohledu je třeba podotknout, že požadavky na koncentraci provozoven v určité části města a na jejich vzájemnou vzdálenost mohou být v obecné rovině legitimní a nediskriminační. Na druhé straně kritérium výběru provozoven na základě toho, že „v minulosti [s provozovnou] nebyly problémy“ a že provozovna má vytvořeny podmínky „slušného a kulturního provozu hazardních her“, jak sdělilo město ve vyjádření vyžádaném městským soudem, je zcela vágní

a není způsobilé objektivně (a přezkoumatelně) zdůvodnit odlišné zacházení s různými provozovateli. Provozovatelé totiž neměli možnost své provozovny upravit tak, aby vyhovovaly kritériu „slušného a kulturního provozu“, a současně není ani zjevné, co město pod tímto pojmem rozumí. Také není zřejmé, jak město Rumburk posuzovalo nesplnění kritéria „problematickosti“ provozoven v minulosti. Požadavku objektivního odůvodnění by například odpovídalo, pokud by město upřesnilo, jakou činnost považuje za problematickou a v jakém časovém období před přijetím vyhlášky. Skutečnost, že s provozovnami v minulosti byly „problémy“ sama o sobě nemusí znamenat, že se současní provozovatelé dopouštěli nezákonnosti nebo že existovala příčinná souvislost mezi nezákonným jednáním (porušováním veřejného pořádku) a provozem hazardních her. Proto mělo město stanovit kritéria dostatečně určitě a transparentně.

[12] Městský soud současně upozornil na skutečnost, že z důvodové zprávy k vyhlášce ze dne 29. 3. 2012 vyplývá, že záměrem města Rumburk bylo, aby hazard na nově povolených místech provozovala společnost FORBES Casino, a.s., se kterou město spolupracovalo na regulaci a kontrole hazardu. Výsledkem jednání s touto společností byl návrh dohod o spolupráci na období deseti let. Z toho lze spíše dovodit, že kritéria pro povolení hazardních her byla vytvořena na základě předem vytipovaných míst a nikoliv naopak. Nevyšší správní soud také souhlasí s hodnocením městského soudu, že ostatní provozovatelé neměli možnost ucházet se o provozování v nově povolených lokalitách. Městský soud tak nepochybil, pokud uzavřel, že město neprokázalo, proč zvolilo jako jediného provozovatele právě tuto společnost a na základě jakých kritérií jej upřednostnilo před jinými.

[13] Městský soud dále uvedl, že město Rumburk vytvořilo podmínky, které jediné společnosti umožnily faktický monopol k provozu hazardních her v atraktivní lokalitě příhraničního města na dobu deseti let. Nejvyšší správní soud nemůže v tomto ohledu městskému soudu nic vytknout. K tomu lze pouze dodat, že město přiznalo, že již v minulosti postupovalo nezákonně, když na začátku roku 2012 nařídilo obecní policii vypínat hrací přístroje, i když mu bylo zřejmé, že tento postup je v rozporu se stanoviskem Ministerstva financí a se zákonem. Město se tak vědomě vystavilo sporům o náhradu škody ze strany provozovatelů. Z toho lze usuzovat, že z důvodu rychlého řešení situace, což rada města také zmínila v důvodové zprávě k vyhlášce, vytvořilo město podmínky, které nedopadaly na všechny provozovatele hazardních her stejně. Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud obecně souhlasí s tím, že v souvislosti s hazardem může docházet k porušování veřejného pořádku a řešení těchto problémů zatěžuje obce finančně i administrativně, nemůže akceptovat nastavení diskriminačních pravidel.

[14] Stěžovatel s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, namítl, že obce mohou důvody přijetí obecně závazných vyhlášek přednést až v řízení před soudem. Je však třeba konstatovat, že městský soud tuto možnost městu Rumburk neodepřel a město ji naopak plně využilo. Soud městu Rumburk nevytýkal ani to, že důvody přijetí vyhlášky sdělilo až v řízení o žalobě. Pouze důvodům uvedeným městem v řízení o žalobě nepřítakal a považoval je za účelové, neboť se míjely s důvody deklarovanými městem v době přijetí vyhlášky. Z toho však nelze dovozovat, jak činí stěžovatel, že by městský soud kladl městu k tíži, že důvody neosvětlilo již v důvodové zprávě k vyhlášce, nebo že by naopak nerespektoval možnost města doložit důvody výběru míst dodatečně, v řízení před soudem. Takový postup soudu není nezákonný a odpovídá volnému hodnocení důkazů soudem (§ 52 odst. 2 s. ř. s.). Tato námitka tedy není důvodná.

[15] Pokud jde o námitku stěžovatelky stran posouzení zákonnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra ze dne 11. 5. 2012, č. j. MV-49609-2/ODK-2012, není tato námitka relevantní, neboť stanoviskem ústředních orgánů státní správy není soud jakkoliv vázán. Nadto je třeba poukázat na skutečnost, že Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku uvedlo, že porušení principu rovnosti

nemohlo být předmětem posouzení zákonnosti vyhlášky, neboť určení konkrétních míst k provozu hazardních her není ve vyhlášce odůvodněno a podloženo objektivními skutečnostmi. Proto ani tato námitka stěžovatele neobstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení 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 v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, avšak neučinila v řízení žádný úkon. Proto jí nárok na náhradu nákladů Nejvyšší správní soud nepřiznal.

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

V Brně dne 7. června 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu