



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **C. p., s. r. o.**, zastoupeného Mgr. Petrem Plockem, advokátem se sídlem v Praze 1, Klimentská 1515/22, za účasti **Krajského úřadu Středočeského kraje**, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2006, č. j. 10 Ca 96/2005 – 25,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2006, č. j. 10 Ca 96/2005 – 25 byla zamítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 25. 2. 2005, č. j. 606/2005/OVV, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Z. (dále jen „městský úřad“) ze dne 26. 11. 2004, č. j. Kultr. 1462/2004/402 o nepovolení provozování výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) v provozovně H. – b. „C. I.“ ve Z., P. n. 20, na období od 1. 7. do 30. 12. 2004. V odůvodnění městský soud konstatoval, že v daném případě správní orgány shromáždily podklady pro rozhodnutí v dostatečném rozsahu. Smyslem a účelem vymezení zákazu provozovat VHP v sousedství budov taxativně vymezených v obecně závazné vyhlášce města Z. č. 8/2003 je ochrana osob navštěvujících tyto budovy před nebezpečím, které sebou hra na VHP nese. Pokud by budovy zahrnuté do předmětné vyhlášky nebyly v této vyhlášce obsaženy, obec by tím nevyjádřila svou vůli ve vztahu k budovám vymezeným v této vyhlášce. Správní orgán pak řádně splnil svůj úkol posoudit a zjistit, zda žádost stěžovatele naplňuje podmínky dané zákonem a obecně závaznou vyhláškou

obce. Námitka poukazující na to, že správní orgán neuvedl důvod, v čem spatřuje nebezpečí, které sebou hra na VHP nese, je irelevantní. Tato obecně vznesená námitka totiž vychází jednoznačně ze smyslu a účelu zákona č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o loteriích“) a obecně závazné vyhlášky č. 8/2003 města Z. (dále jen „vyhláška“). Městský soud připustil, že krajský úřad se mohl touto námitkou slovně zabývat a poukázat na smysl zákona i v napadeném rozhodnutí. Absence smyslu zákona o loteriích a vyhlášky v napadeném rozhodnutí však nemohla mít vliv na zkrácení práv stěžovatele. Krajský úřad v napadeném rozhodnutí správně poukázal na to, že zástupci stěžovatele bylo v průběhu správního řízení v souladu s ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí správního orgánu, což také zástupce stěžovatele učinil dne 8. 11. 2004 a stěžovatel byl na tuto možnost upozorněn i krajským úřadem přípisem ze dne 13. 1. 2005. Podle městského soudu je podstatnou skutečností to, že správní spis obsahuje rovněž vyhlášku včetně mapové přílohy, v níž je pomocí pravítka vyznačena vzdálenost provozovny H. – b. „C. I.“ od předmětných budov 30 metrů s uvedením měřítka 1:1000 a vzdálenosti 100 metrů ve spodní části mapové přílohy. Obsahem předložené mapové přílohy má soud za prokázáno, že skutková zjištění správních orgánů ohledně vzdálenosti předmětných budov od budovy provozovny H. – b. „C. I.“ jsou dostatečně prokázána. Zpochybnění této skutečnosti poukazem na přístrojové měření uvedené toliko v obecné rovině je zcela účelové. Irelevantní je skutečnost, že v mapové příloze není vyznačena či odlišena budova provozovny H. – b. „C. I.“, neboť od vyznačení či odlišení budovy provozovny H. – b. „C. I.“ nelze odvozovat či zpochybňovat určení vzdálenosti jednotlivých budov. Je nerozhodné, že při seznámení se s mapovou přílohou dne 1. 11. 2004 nebyl okruh vzdálenosti vyznačen. Podstatná je skutečnost, že budova provozovny H. – b. „C. I.“ se nachází v okruhu vzdálenosti 100 metrů od budov, jež jsou uvedeny mezi budovami v čl. 2 vyhlášky a také to, že stěžovatel měl možnost se s vyhláškou včetně její mapové přílohy v rámci odvolacího řízení seznámit. Nevyužití této možnosti bylo v jeho dispozici. Městský soud dále uvedl, že zatímco krajský úřad při výkladu pojmu „sousedství“ akceptoval výklad judikatury obsažený v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 1. 2000, č. j. 22 Ca 123/99 - 18, stěžovatel vychází z výkladu tohoto pojmu Ústavem pro jazyk český a dále ze Slovníku spisovné češtiny. Městský soud shodně s výše zmíněným judikátem uvedl, že „sousedstvím“ se rozumí všechna místa do vzdálenosti 100 metrů od budov, jež jsou v daném případě konkretizována vyhláškou. Pojem „sousedství“ je v daném případě obsahem pojem širší než pojem „sousední“, pro který je rozhodující existence společné hranice. Z ust. § 17 odst. 11 věta druhá zákona o loteriích vyplývá, že okruh 100 metrů je maximální vzdáleností, ve které se jedná o sousedství a obec může obecně závaznou vyhláškou tuto vzdálenost zmenšit a tím tedy zúžit pojem sousedství. V posuzované věci obec ponechala tuto maximální vzdálenost a ve vyhlášce konkretizovala jednak časový prostor pro provozování VHP a jednak budovy, v jejichž sousedství s okruhem vzdálenosti 100 metrů nesmí být tyto přístroje provozovány. Výklad akceptovaný stěžovatelem dle Slovníku spisovné češtiny či stanoviska Ústavu pro jazyk český není na místě, neboť výklad právního pojmu musí být vždy činěn v kontextu s účelem a smyslem zákona, v němž je obsažen, a nelze upřednostňovat pouze jazykový výklad jednotlivých pojmů. V daném případě správní orgány podle názoru městského soudu věc posoudily správně jak po stránce skutkové, tak i právní.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů obsažených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že v žalobě namítal, že se správní orgán opakovaně nezabýval všemi jeho námitkami, které uvedl ve svých podáních, neboť nijak neodůvodnil nutnost posouzení celé záležitosti v souvislosti s řádným posouzením konkrétní skutkové podstaty tak, jak k tomu nabádá

rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 1. 2000, č. j. 22 Ca 123/99 - 18. K této námitce městský soud konstatoval, že je irelevantní, avšak zároveň připustil, že se touto námitkou krajský úřad nezabýval. Podle názoru stěžovatele se ale nejedná o irelevantní námitku, neboť právě v souvislosti s další námitkou uvedenou v žalobě má tato námitka zcela stěžejní a zásadní význam. S ohledem na názor vyjádřený ve vztahu k neurčitému právnímu pojmu „sousedství“ v rozsudku Krajského soudu v Ostravě se stěžovatel domnívá, že je zcela nezbytné, aby se správní úřad skutečně zabýval, zda při vědomí konkrétního místa a času umístění VHP existuje skutečné a reálné nebezpečí, které se sebou nese hra na VHP, což je podle stěžovatele smyslem a účelem existence ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Stěžovatel se domnívá, že jiné nebezpečí možnosti účastnit se hry na VHP sebou nesou herny, které dělí od budov uvedených v zákoně o loteriích pouze např. jiný dům, nebo ulice a bezpochyby jiné toto nebezpečí sebou nesou herny, které dělí od zákonem vyjmenovaných budov např. řeka, park apod., ač ve vzdálenosti okruhu 100 metrů. V těchto případech je míra rizika návštěvy heren s VHP zcela odlišná. Městský soud přes citovaný judikát krajského soudu námitku stěžovatele označil za irelevantní, ač v jiné části svého rozsudku se s ním zcela ztotožňuje. Stěžovatel se také domnívá, že správní orgán by při odůvodnění rozhodnutí měl v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu reagovat na veškeré námitky účastníků řízení, byť by se jednalo o odůvodnění jednou větou, což vyplývá rovněž z judikátu Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92. Bohužel městský soud na uvedený judikát nijak nereagoval. Stěžovatel dále uvedl, že určení okruhu vzdálenosti v mapové příloze k vyhlášce je dosti podstatným formálním znakem, neboť nepochybně okruh vzdáleností od vyjmenovaných budov bude zcela jiný od vzdálenosti určené pouze pravítkem s uvedením měřítka. V otázce pojmu sousedství se stěžovatel neztotožnil s právním posouzením městského soudu a odkázal na důvody, které uvedl v žalobě. Obsahuje-li ust. § 17 odst. 11 zákona o loteriích spojení slova sousedství a okruh vzdálenosti do 100 m, nelze toto spojení vyložit jinak, než že zákonodárce měl zájem okruh vzdálenosti nějak omezit a proto použil spojení slova sousedství s okruhem vzdálenosti do 100 metrů. Pokud by chtěl vymezit tímto ustanovením okruh vzdálenosti širší a větší, tzn. všechna místa do vzdálenosti 100 m, jak uvádí městský soud, bylo by zcela logické, že by okruh této vzdálenosti nespojoval s pojmem sousedství. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhl stěžovatel zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že v současné době se předmětná vyhláška na budovu provozovny nevztahuje, neboť městský úřad provoz VHP v této provozovně povolil. I s ohledem na tuto skutečnost nadále navrhuje zrušení napadeného rozsudku, vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení a případně i zrušení rozhodnutí krajského úřadu. Dále stěžovatel opakovaně navrhl, aby mu bylo uloženo uhradit krajskému úřadu náklady řízení o kasační stížnosti.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v daném správním řízení je rozsah dokazování určen ustanovením § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Správní orgán v souladu s tímto ustanovením zjišťuje dvě zákonné podmínky, a to zda charakter budov umístěných v sousedství provozovny, v níž má být provozován VHP, odpovídá budovám vyjmenovaným v citovaném ustanovení a zda je splněna vzdálenost těchto budov od místa zamýšleného provozování VHP. Požadované posouzení reálného nebezpečí hry na VHP přesahuje zcela rámec platné právní úpravy. Krajský úřad jako neopodstatněnou zcela odmítl námitku týkající se výkladu pojmu sousedství, neboť stěžovatel v této souvislosti nebere v úvahu účel zákona o loteriích, nýbrž irelevantně argumentuje výkladem Slovníku spisovné češtiny. Vyznačení vzdálenosti 100 m obsažené v mapové příloze vyhlášky je zcela jasným

určením okruhu vzdálenosti. Z výše uvedených důvodů krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle Nejvyššího správního soudu je pro posuzovanou věc zásadní a podstatný závěr městského soudu, že předmětná provozovna se nachází na území, kde v rozhodném období nemohlo být provozování VHP povoleno. Stěžovatel v kasační stížnosti tento závěr nezpochybňoval a zaměřil se místo toho na otázky související s daným případem pouze okrajově, např. argumentace týkající se vyznačení okruhu vzdáleností v mapové příloze vyhlášky, nebo na otázky zástupné a účelové, např. požadavek na posouzení nebezpečí hry na VHP s ohledem na specifika dané lokality. Jelikož pro řízení o přezkoumání rozhodnutí soudem krajského, resp. městského, soudu platí dispoziční zásada (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), obsah a kvalita kasační stížnosti tak v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Podle ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích nesmí být provozování výherních hracích přístrojů 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.

Podle ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec 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.

Na základě tohoto zmocňovacího ustanovení Zastupitelstvo města Z. dne 16. 12. 2003 vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 8/2003 o provozování výherních hracích přístrojů. V čl. 2 této vyhlášky je stanoveno, že provozování výherních hracích přístrojů nesmí být na území města Z. (včetně částí Č. a K.) povoleno v sousedství budov, které jsou přesně specifikovány včetně budovy zdravotního střediska, lékárny a Policie ČR s okruhem vzdálenosti 100 m od těchto budov s odkazem na mapovou přílohu. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 7. 2004.

Provozování hazardních her je druhem zábavních činností, přičemž VHP patří k nejrozšířenějším druhům. S provozováním zejména VHP, stejně jako různých elektromagnetických rulet, kostek a terminálů je spojen jeden zásadní celospolečenský negativní jev, jímž je herní závislost neboli gamblerství, který má ve svém rozvinutém stádiu značný vliv na sociální sféru života lidí. Gamblerství patří mezi zásadní negativní fenomény provozování hazardních her s nimiž jsou mimo jiné spojeny problémy v oblasti rušení nočního klidu, nárůst kriminality a potřeba zvýšeného dozoru policejních složek v okolí heren. Právě z výše uvedených důvodů byla zákonem o loteriích zakotvena pravidla provozování a regulace loterií a jiných podobných her na území České republiky.

Řízení o vydání povolení k provozování VHP je speciálním druhem správního řízení, které se řídí správním řádem. Náležitosti žádosti o vydání povolení a jednotlivé podmínky, které musí žadatel o vydání povolení splnit, jsou definovány jednak v obecné části zákona o loteriích a jednak v části stanovující pravidla pro provozování VHP. Jen v rámci takto

citovaným zákonem vymezeném může správní orgán posuzovat žádost o vydání povolení k provozování VHP. Jakékoli další posouzení, např. hodnocení konkrétní míry nebezpečí hry na VHP s ohledem na specifické okolnosti v dané lokalitě, správnímu orgánu nepřísluší a bylo by zcela mimo rámec zákona. Městský soud proto nepochybil, když jako irelevantní zhodnotil námitku stěžovatele, že v jeho případě nebylo správními orgány posuzováno skutečné a reálné nebezpečí hry na VHP a argumentaci stěžovatele, kterou v této souvislosti uvedl v kasační stížnosti je třeba hodnotit obdobně, tedy jako bezpředmětnou.

Stěžovatel dále namítal, že městský soud nijak nereagoval na jeho odkaz na judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92. Takto formulovaná námitka není stížní námitkou ve smyslu ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Předně je nutno zdůraznit, že citovaným rozsudkem Vrchního soudu v Praze není městský soud vázán, a proto považuje Nejvyšší správní soud za dostačující, že se městský soud věcně zabýval žalobními body, v nichž stěžovatel použil odkaz na tento judikát jako podpůrný argument pro svůj závěr, že krajský úřad nedostatečně odůvodnil své rozhodnutí.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval na to, že v žalobě uplatnil námitku týkající se způsobu vyznačení vzdálenosti v mapové příloze, není vůbec zřejmé, v čem v této souvislosti spatřuje nezákonnost napadeného rozsudku, když pouze vyjadřuje domněnku, že okruh vzdálenosti od vyjmenovaných budov bude zcela jiný od vzdálenosti určené pouze pravitkem s uvedením měřítka, aniž by navíc jakkoliv zpochybňoval skutečnost, že herna s VHP je v menší vzdálenosti od budov určených ve vyhlášce než 100 m.

Stěžovatel se rovněž neztotožnil s výkladem pojmu „sousedství“ uvedeným v napadeném rozsudku. K této otázce Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v posuzované věci má za prokázané, že v rozhodném období nemohlo být ve městě Z. vydáno povolení k provozování VHP v budovách, které byly ve vzdálenosti menší než 100 m od vyhláškou konkretizovaných budov. Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti nepochyboval závěr městského soudu, že předmětná provozovna leží v lokalitě, kde v rozhodném období nemohlo být provozování VHP povoleno, je stěžovatelova obecná polemika týkající se pojmu „sousedství“ bezpředmětná.

K doplnění kasační stížnosti, ve kterém stěžovatel poukazuje na skutečnost, že v současné době mu bylo předmětné povolení již uděleno, Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem přezkumu bylo rozhodnutí o žádosti o udělení povolení k provozování VHP na období od 1. 7. 2004 do 30. 12. 2004. Argumentace současnou situací nemá pro posouzení situace v roce 2004 žádný význam a tato námitka je proto rovněž bezpředmětná.

Ze všech důvodů výše uvedených není napadený rozsudek nezákonný, a proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu