



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **SYNOT TIP, a.s.**, IČO: 263 01 091, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zast. JUDr. Barborou Šnáblou, LL.M., advokátkou, se sídlem Šítkova 233/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 1, Brno, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2014, č. j. MF-84409/2013/34-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2020, č. j. 9 Af 16/2014 - 153,

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 kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ministr financí v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2013, č. j. MF-60950/2013/34, jímž byla zrušena rozhodnutí:

- č. j. 34/103167/2009 ze dne 25. 3. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 30633, na adrese: Křížová 20, Brno;

- č. j. 34/10744/2009 ze dne 18. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16324, na adrese: Dvořákova 16, Brno;
- č. j. 34/10744/2009 ze dne 18. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16340 a 16341, na adrese: Pekařská 392/29, Brno;
- č. j. 34/21506/2008 ze dne 27. 3. 2008, a to v části týkající povolení (iv.) k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle ust. § 50 odst. 3 ZOL prostřednictvím CLS, výrobní číslo: 3700, 3702 a 3703, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/26454/2007 ze dne 31. 12. 2007, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 2416 a 2417, na adrese: Dvořákova 16, Brno;
- č. j. 34/31344/2010 ze dne 28. 7. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému, model: IVT SYNOT 03 - výrobní číslo: 17054 a 17055, model: IVT SYNOT 04 - výrobní číslo: 30793, na adrese: Lidická 37, Brno;
- č. j. 34/47013/2009 ze dne 1. 10. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení Elektromagnetická ruleta (EMR), model: Automaten Roulette UFO 8, výrobní číslo: GC-2016, na adrese: Milady Horákové 328/22, Brno;
- č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30275, na adrese: Pekařská 392/29, Brno;
- č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30282, na adrese: Milady Horákové 22, Brno;
- č. j. 34/48205/2009 ze dne 17. 6. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, model: IVT SYNOT, výrobní číslo: 30271, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/48733/2009 ze dne 20. 10. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona

pokračování

prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení MAX POWER, typ: MP276, výrobní číslo: MP276-01, MP276-02 a MP276-03, na adrese: Křenová 164/49, Brno;

- č. j. 34/49155/2008 ze dne 03. 7. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému, výrobní číslo: 10151 a 10152, na adrese: Údolní 398/32, Brno;
- č. j. 34/51116/2008 ze dne 4. 8. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 15419 a 15420, na adrese: Křenová 164/49, Brno;
- č. j. 34/53973/2008 ze dne 4. 8. 2008, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 4438 a 4439, na adrese: Milady Horákové 22, Brno;
- č. j. 34/8008/2009 ze dne 19. 2. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16214, 16215, 16216, 20145, 5296, 5297, 5298, na adrese: Bratislavská 7, Brno;
- č. j. 34/88016/2/2009 ze dne 11. 1. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16969 a 4658, na adrese: Hybešova 19a, Brno;
- č. j. 34/96314/2009 ze dne 8. 2. 2010, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 15327, na adrese: Křížová 20, Brno;
- č. j. 34/97719/2008 ze dne 15. 1. 2009, a to v části týkající se povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterního zákona prostřednictvím Centrálního loterního systému INTERAKTIVNÍ LOTERNÍ SYSTÉM, výrobní číslo: 16061 a 16062, na adrese: Milady Horákové 22, Brno.

[2] V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce namítal porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a překročení jednoroční lhůty pro zahájení řízení o přezkum rozhodnutí o povolení provozu, vyplývající z § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále též „ZOL“), ve spojení s § 96 odst. 1 správního řádu. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného porušuje princip právní jistoty a právního státu. Nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) a Pl. ÚS 6/13 (Klatovy) žalobce označil za překvapivé a nekonzistentní s dřívější judikaturou téhož soudu, jakož i s judikaturou ESLP a SDEU, týkající se ochrany legitimního očekávání a rozporné s primárním právem EU (čl. 16 a 17 Listiny EU).

[3] Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 18/2011 o regulaci provozu

loterií a jiných podobných her (dále též „OZV“), kterou žalovaný odůvodnil zahájení správního řízení i zrušení předmětných povolení, je podle stěžovatele diskriminační, neboť zcela bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným, resp. určité provozovatele sázkových her před jinými a výrazným způsobem narušuje hospodářskou soutěž. Regulace jejím prostřednictvím je podle žalobce dále v rozporu s evropským právem. Za případnou proto žalobce považuje neaplikaci OZV soudem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy z důvodu jejího rozporu se zákonem. Před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., který novelizoval ZOL, nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 98/34 ES, a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná vůči svým adresátům. Další rozpor s právem EU spatřuje žalobce v tom, že § 50 odst. 4 ZOL obcím přiznává právo regulovat provozování loterií a jiných podobných her obecně závaznými vyhláškami, aniž pro tuto regulaci stanoví určitá objektivní, nediskriminační a z pohledu provozovatelů předem známá kritéria. Podle rozsudku Soudního dvora EU (SDEU) ve věci C-470/11, *SIA Garkalns v. Rīgas dome*, musí být v rámci režimu povolování hazardních her dodržena zásada rovného zacházení a z ní vyplývající povinnost transparentnosti a dále musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních nediskriminačních a předem známých kritériích. Pokud je hospodářský subjekt nabízející službu (sázkové hry) usazen v členském státě, v němž nabízí předmětnou službu, vztahuje se na něj svoboda usazování stanovená v čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie. Žalobce dále připomenul rozsudek SDEU ve věci C-203/08, *Sporting Exchange*, podle kterého i když členský stát může vymezit požadovanou úroveň ochrany v oblasti hazardních her, jeho posuzovací pravomoc nesmí porušovat volný pohyb služeb. Právní úprava loterií a jiných podobných her v České republice tak podle žalobce porušuje právo Evropské unie, zejména volný pohyb služeb a svobodu usazování, a je tedy i v rozporu s čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.

[4] Městský soud v Praze označeným rozsudkem žalobu zamítl. Podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí byla toliko OZV a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Žalobce měl možnost se s těmito podklady seznámit, byl na ně upozorněn v oznámeních o zahájení řízení a správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud spojil výzvu podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu s oznámením o zahájení řízení. V případě námítky porušení ústavních principů městský soud poukázal na závěry uvedené v nálezech Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 14. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, a rozsudcích NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 1 As 297/2015 - 81, a ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32. Shrnuje, že žalovaný neporušil žádné ústavně zaručené principy, regulace tzv. hazardu dopadá na všechny subjekty podnikající v této oblasti. Není proto vůči žádné osobě ani vůči žalobci diskriminační a postup žalovaného při aplikaci § 43 odst. 1 ZOL byl zcela v souladu se zákonem.

[5] Posuzovaný případ se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto ve vztahu k OZV není na místě zkoumat dodržení principů stanovených judikaturou SDEU. Městský soud soulad OZV s ústavním pořádkem a zákonem posuzoval za pomoci testu čtyř kroků dle nálezů Pl. ÚS 56/10. Shledal, že osoba zúčastněná na řízení vydala obecně závaznou vyhlášku na základě pravomoci jí svěřené podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Městský soud připomenul, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že uvedené ustanovení zmocňuje obce k originální normotvorbě, a tedy není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění (viz např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 5/99 či Pl. ÚS 45/06). Osoba zúčastněná na řízení využila své zákonem dané možnosti a stanovila vyhláškou místa a čas,

pokračování

kdy lze výherní hrací přístroje provozovat. Z vyhlášky sice nevyplývá nic bližšího ohledně vymezení konkrétních míst, na kterých je provozování hracích přístrojů zakázáno, nicméně osoba zúčastněná na řízení v řízení před soudem dostatečným způsobem obhájila, proč přistoupila k regulaci v rozsahu stanoveném napadenou vyhláškou. Co do územního rozsahu omezení vyšla osoba zúčastněná na řízení z návrhů jednotlivých městských částí, které zapracovala do napadené vyhlášky, přičemž tento postup je nutno považovat za zcela legitimní, neboť jednotlivé městské části nejlépe znají místní podmínky a jsou to právě ony, které se v prvé řadě potýkají s negativními jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu. Rovněž jsou jednotlivé městské části nejbližší svým obyvatelům, a tedy nejlépe znají jejich stanoviska, kterým se snaží vyhovět. V rozdílném přístupu městských částí k regulaci hazardu tak nelze spatřovat prvky diskriminace.

[6] Soud neshledal napadenou vyhlášku za diskriminační ani z toho důvodu, že reguluje pouze určité druhy loterií a jiných podobných her, neboť osoba zúčastněná na řízení konkrétními důvody obhájila, proč přistoupila k regulaci právě těchto zařízení. Ze sdělení osoby zúčastněné na řízení je mimo jiné patrné, že OZV byla přijata ve snaze ochránit ohrožené osoby a omezit zásadní negativní jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu. Osoba zúčastněná na řízení se pohybovala v rámci zákonem vymezené věcné působnosti, v posuzované věci byly osvědčeny dostatečně racionální a neutrální důvody, které ji vedly k vydání OZV. Nedošlo ke zneužití pravomoci k vydání vyhlášky a ta není diskriminační. Městský soud proto neshledal žádné důvody pro neaplikaci OZV.

[7] Zákon č. 300/2011 Sb. sice podléhá povinnosti notifikace, nicméně v souladu se závěry rozsudku NSS č. j. 10 As 62/2015 - 170 ob stojí OZV i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť pravomoc obcí regulovat hazard vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak vázána na konkrétní zmocnění v ZOL. OZV nenaplnuje definici technického předpisu, když není závazná v celém členském státě, ani na jeho větší části, a její územní působnost je natolik omezená, že není ani schopna se dotknout cíle směrnice 98/34/ES, a není proto nutno ji notifikovat dle této směrnice.

[8] Není dán ani tvrzený rozpor s právem EU. Posuzovaná věc se nachází mimo aplikační rámec práva EU, a proto soud ani ve vztahu k OZV nezkoumal dodržení principů stanovených judikaturou SDEU. Dále odkázal na rozsudky SDEU ve věci C-470/11, *SLA Garkalns Rīgas dome*, a ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, z nichž vyplývá, že otázku právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a dalších podobné otázky je oprávněn řešit soud členského státu, přičemž uvedenými otázkami se Městský soud v Praze zabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že městský soud chybně posoudil otázku libovůle a diskriminace při aplikovatelnosti obecně závazných vyhlášek obcí. Osoba zúčastněná na řízení se v odpovědi ze dne 17. 10. 2017 na výzvu soudu omezila pouze na obecná vyjádření a odkaz na pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky. Na část dotazu neodpověděla vůbec. V druhém vyjádření ze dne 24. 9. 2020 uvedla osoba zúčastněná na řízení obecně

důvody k jednotlivým adresním místům, kde stěžovatel provozoval loterie, nicméně z vyjádření stále není možné prokázat, jaké konkrétní individuální a nediskriminační kritéria byla pro stanovení těchto důvodů zvolena. Osoba zúčastněná na řízení tak neuvedla žádný důvod, který by se týkal konkrétních adres, na kterých stěžovatel provozoval loterie. V rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je pak také samotný postup osoby zúčastněné na řízení při přijímání OZV, kdy ponechala na jednotlivých městských částech stanovení regulace, kterou převzala do textu vyhlášky, čímž došlo k diskriminaci provozovatelů na úrovni obce. Podle stěžovatele tak ze samotné OZV, ani z následného vyjádření osoby účastněné na řízení nevyplývají relevantní důvody, proč došlo k zákazu sázkových her, loterií a jiných her na místech ve vyhlášce stanovených. Tato vyhláška je proto ve světle konstantní judikatury NSS a ÚS diskriminační. Ke stejnému závěru ohledně stejné vyhlášky ostatně dospěl městský soud v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/2014, v němž tuto vyhlášku neaplikoval. Z OZV nejsou konkrétní důvody rozsahu regulace patrné, osoba zúčastněná na řízení žádná jednotná nediskriminační kritéria při přijímání zvolené regulace provozování loterií a jiných podobných her neuvedla a tyto důvody si domýšlela *ex post* s ohledem na výzvu městského soudu.

[10] Městský soud se nezabýval tím, jakým způsobem dospěla osoba zúčastněná na řízení k výběru konkrétních adresních míst v OZV, tedy opomenul se zabývat posouzením všech individuálních okolností případu. Omezil se pouze na konstatování, že důvody předestřené osobou zúčastněnou na řízení považuje za dostačující. Absencí řádného zdůvodnění a posouzení konkrétních individuálních důvodů regulace pak městský soud způsobil nepřezkoumatelnost svého rozsudku, neboť z jeho odůvodnění není patrné, z jakého důvodu považuje OZV za zákonnou z hlediska zákazu libovůle a zákazu diskriminace.

[11] Postup městského soudu při posouzení OZV je v rozporu s judikaturou NSS (rozsudky sp. zn. 1 As 5/2017 a sp. zn. 10 As 78/2018). Že napadená vyhláška dopadá na všechny provozovatele, nemůže představovat odůvodnění regulace zavádějící nerovnost mezi provozovateli jednotlivých městských částí, z nichž někteří i nadále mohli na území osoby zúčastněné loterie a jiné podobné hry provozovat, zatímco jiní provozovatelé byli tohoto práva zbaveni. Proto je OZV diskriminační. Městský soud toto aproboval zcela v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[12] Městský soud ignoroval rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který v mnoha případech dospěl k názoru, že vyhlášky obcí jsou diskriminační, pokud vylučují z provozování loterií na svém území některé provozovatele, čímž narušily soutěž.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že odůvodnění OZV je zřejmé z vyjádření osoby zúčastněné na řízení v rámci soudního řízení, ve kterém se zabývá regulací na jednotlivých adresách a z něhož vyplývá, že regulovala loterijní a jiné podobné hry ve snaze ochránit své občany před negativními vlivy hazardu, což je účel regulace zcela v souladu s judikaturou ÚS a NSS. OZV nemůže být diskriminační, neboť jejím prostřednictvím došlo ke koncentraci provozoven videoloterijních terminálů na konkrétně určené místa. OZV splňuje požadavky zákonnosti. K námitce nezohlednění postupu ÚOHS žalovaný uvedl, že jeho rozhodnutí nejsou pro soud závazná. ÚOHS je oprávněn posuzovat pouze zásah do hospodářské soutěže, ale není oprávněn závazně posuzovat

pokračování

zákonnost či nezákonnost OZV (srov. bod 25 nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18).

[14] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že veškerá judikatura a rozhodnutí ÚOHS, na něž stěžovatel odkazuje, byly vydány až po schválení OZV. Ve vyjádřeních v průběhu řízení o žalobě uvedla důvody přijetí OZV a vysvětlila postup při přijímání OZV a konkrétní důvody pro zrušení provozu v rozhodnutí žalovaného. V postupu městské části Brno - střed, která dospěla k závěru, že hustota tzv. chráněných budov, případně sociálně vyloučených lokalit je taková, že se jeví jako nejvhodnější úplný zákaz, neshledává osoba zúčastněná na řízení žádnou diskriminaci.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] 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 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posouzení věci přiměřeně vycházel ze závěrů učiněných ve skutkově i právně podobných případech, kterými se již zabýval (z poslední doby např. rozsudky ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 As 445/2019 - 41, a řada dalších), s kterými se plně ztotožňuje a nemá důvod se od nich odchýlit.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti v prvé řadě namítl, že městský soud chybně posoudil otázku libovůle a diskriminace při aplikovatelnosti obecně závazných vyhlášek obcí. K této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na pro posuzovanou věc přílehlavé závěry uvedené v rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47. V tomto rozsudku se totiž zdejší soud zabýval stejnou OZV jako v posuzované věci a regulací v Městské části Brno-střed a v bodech 49 a 50 k námitkám týkajícím se diskriminační povahy OZV uvedl, že „*obce jsou tedy v souladu se zákonem o loteriích oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti regulovat přípustnost, rozsah a další podrobnosti provozování loterií a jiných podobných her. Toto jejich oprávnění zahrnuje možnost úplného zákazu uvedených her na území obce, jejich více či méně omezeného selektivního povolení, anebo jejich všeobecného povolení. Volba konkrétní regulace je věcí politického uvážení obce v rámci výkonu práva na samosprávu.*“

Kontrola, zda obec nevybočila z mezí svého politického uvážení daných ústavními kautelami (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77) a případně právem EU, přísluší v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí primárně Ministerstvu vnitra (§ 123 obecního zřízení). Jemu může

i správní orgán, který má aplikovat obecně závaznou vyhlášku, o jejímž souladu se zákonem pochybuje, dát podnět k příslušným nápravným krokům. Jinými slovy, i žalovaný může a má zvažovat, zda obecně závazná vyhláška obce vydaná podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích, kterou by měl v řízení podle § 43 odst. 1 téhož zákona aplikovat, je v souladu se zákonem, ústavním pořádkem v užším smyslu a mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Pokud dospěje k závěru, že tomu tak není, má učinit podnět orgánu dozoru, vyčkat jeho vyřízení a dále postupovat s ohledem na závěry tohoto orgánu. Pokud však takový závěr neučiní, je povinen podle vyhlášky postupovat.“

[19] V bodech 54 až 57 dále zdejší soud vyslovil, že „je-li obecně závazná vyhláška koncipována tak, že označuje konkrétní městské části, v nichž nesmějí být do budoucna hrací přístroje provozovány, resp. uvádí konkrétní adresy v jednotlivých městských částech, kde toto provozování je přípustné (a v důsledku toho jinde nikoliv), požaduje judikatura Ústavního soudu i správních soudů, aby obec při výběru těchto míst dbala na hledisko rovného zacházení a uplatňovala přitom navenek seznatelné, racionální, nediskriminační a nesvévolné důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky, je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu (srov. odst. 40 nálezu ve věci Františkovy Lázně, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 - 76, a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76). Tak tomu bylo i v souzené věci, v níž osoba zúčastněná na řízení důvody přijaté regulace objasnila v průběhu řízení o žalobě k výzvě městského soudu, v samotném textu loterijní vyhlášky totiž tyto důvody obsaženy nebyly.“

[20] Nejvyšší správní soud se dále v rozsudku č. j. 4 As 373/2018 - 47 ztotožnil s městským soudem, který nepřiměřené omezování podnikatelské činnosti v důsledku vydání loterijní vyhlášky neshledal, a konstatoval, že „osoba zúčastněná na řízení k zákazu herních zařízení na území dotčené městské části Brno-střed, v níž se nacházela i provozovaná herní zařízení stěžovatelky, vysvětlila, že s ohledem na hustotu chráněných lokalit a objektů zde přijala uvedený plošný zákaz provozování technických herních zařízení. K tomu dále doplnila, že konkrétně adresa Nádražní 1 v Brně byla občany dlouhodobě kritizována, neboť se nachází v budově Hlavního nádraží vedle Hlavní pošty a v oblasti významného uzlu městské hromadné dopravy, tedy nachází se na velmi exponovaném místě.

Kasační soud ve shodě se soudem městským nepovažuje tyto důvody za zcela vyčerpávající. Přesto ale jsou v souzené věci dostačující, zejména s ohledem na obecnost uvedené žalobní námitky a také vzhledem k předchozím judikатурním závěrům týkajícím se též loterijní vyhlášky (na něž upozornil městský soud v napadeném rozsudku) a její diskriminační povahy. Tyto předchozí závěry se vztahovaly právě k situacím, v nichž byla příslušná herní zařízení zakázána plošně na celém území městské části (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76). S ohledem na uvedené i nyní považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění regulace provozu herních zařízení v podobě úplného zákazu na území celé městské části Brno-střed, který dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele v dané městské části, za dostatečný. Sleduje legitimní cíl spočívající zejména v ochraně před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a je vhodným prostředkem k zabránění či eliminaci patologických následků provozování herních zařízení, jež jsou v loterijní vyhlášce v čl. 1 odst. 1 vymezena. V neposlední řadě je možno považovat takto

pokračování

přijatou regulaci za nemající charakter ani nepřímé diskriminace a za vyhovující shora vymezeným požadavkům vyplývajícím z judikatury Ústavního soudu (viz odst. [52]), i proto, že provozování hazardu s sebou obecně nese patologické vlivy a jevy, což lze v současné době považovat za notoriету (viz např. odst. 37 nálezu ve věci Františkovy Lázně, nebo i odst. 39 nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12).“

[21] K tvrzení stěžovatele, že ze samotné OZV ani z následného vyjádření osoby zúčastněné na řízení nevyplývají relevantní důvody, proč došlo k zákazu sázkových her, loterií a jiných podobných her ve vyhláše stanovených místech, Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že osoba zúčastněná na řízení v odpovědi ze dne 17. 10. 2017 na výzvu soudu uvedla, že důvodem pro vydání OZV byla především snaha ochránit osoby ohrožené nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her, zejména provozovaných prostřednictvím různých technických herních zařízení. Upozornila, že dosavadní regulace vztahující se pouze na výherní hrací přístroje byla prakticky neúčinná. Před zahájením regulace provozování tzv. jiných technických hracích zařízení bylo k 1. 1. 2012 na území osoby zúčastněné na řízení více než 400 provozoven provozujících téměř 5.600 různých technických herních zařízení. Řada provozoven měla agresivní vzhled, naprosto nevhodný do lokalit, v nichž se nacházely, ať už šlo o historické centrum města, lokality s širokým výskytem sociálně slabých osob, nebo hlavní ulice s provozem MHD, kde s ohledem na svou výzdobu poutaly pozornost široké veřejnosti včetně dětí a mládeže. S ohledem na počet obyvatel města byl takový počet provozoven (cca 1 na každých 1.000 obyvatel) a technických herních zařízení (cca 1 ks na každých 70 obyvatel včetně dětí) naprosto neúměrný. Osoba zúčastněná na řízení dále popsala, že v jejím rámci se regulace loterií a jiných podobných her historicky provádí tak, že jednotlivé městské části navrhnout omezení provozu loterií a jiných podobných her na svém území, tyto návrhy jsou zapracovány do návrhu OZV a tato je předložena ke schválení zastupitelstvu města Brna.

[22] Dále uvedla, že napadené rozhodnutí se týká území městské části Brno - střed, která navrhla na svém území plošný zákaz provozování technických zařízení. Rozhodnutí se týká konkrétně těchto adres: Křížová 20 - bezprostřední (do 100m) blízkost školy (Vysokého učení technického), Dvořáková 16 - adresa naproti krajskému soudu, Pekařská 29 - bezprostřední blízkost Betlémského kostela, Křenová 49 - sociálně vyloučená lokalita, Lidická 37 - frekventovaná páteřní komunikace s hromadnou dopravou, Milady Horákové 22 - sociálně vyloučená lokalita, Údolní 32 - bezprostřední blízkost zdravotnického zařízení a kanceláře Veřejného ochránce práv, Bratislavská 7 - sociálně vyloučená lokalita, Hybešova 19 - sociálně vyloučená lokalita.

[23] Ve vyjádření ze dne 24. 9. 2020 osoba zúčastněná na řízení poukázala na důvody uvedené ve svém předchozím vyjádření a uvedla, že tyto důvody považuje za dostatečně transparentní, přičemž po zrušení zákonného zákazu provozování hazardních her v sousedství tzv. chráněných budov dospěla městská část Brno – střed k závěru, že hustota chráněných budov na jejím území je tak vysoká, že je nejvhodnější doporučit zastupitelstvu města Brna zavedení plošné regulace.

[24] Důvody uvedené ve výše uvedených vyjádřeních považuje Nejvyšší správní soud za objektivní, souladné s § 50 odst. 4 ZOL a tudíž dostačující, neboť z nich vyplývá, jaké

skutečnosti vedly osobu zúčastněnou na řízení k přijetí regulace obsažené v OZV, přičemž osoba zúčastněná na řízení rovněž uvedla, byť velice stručně, také specifické důvody týkající se městské části Brno - střed, když poukázala na vysokou hustotu chráněných budov na území této městské části a zmínila konkrétní důvody, k jednotlivým adresám, které byly regulovány OZV a jichž se týkalo rozhodnutí žalovaného. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že v posuzované věci byly osvědčeny dostatečně racionální a neutrální důvody, které osobu zúčastněnou na řízení vedly k vydání obecně závazné vyhlášky. Osoba zúčastněná na řízení tak při vydání OZV nezneužila svou působnost a tato vyhláška není diskriminační. Uvedené závěry městského soudu považuje Nejvyšší správní soud za správné, řádně a srozumitelně odůvodněné. Nelze proto přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že absencí řádného zdůvodnění a posouzení konkrétních a individuálních důvodů zvolené regulace městský soud způsobil nepřezkoumatelnost svého rozsudku, neboť z jeho odůvodnění není patrné, z jakého důvodu považuje předmětnou obecně závaznou vyhlášku za souladnou z hlediska zákazu libovůle a zákazu diskriminace a z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku nijak nevyplývá, podle jakého klíče určila osoba zúčastněná na řízení rozsah regulace pro provozování loterií a jiných podobných her. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dále neshledal důvodné ani námitky stěžovatele, že městský soud chybně posoudil otázku libovůle a diskriminace obcí při aplikovatelnosti obecně závazných vyhlášek, důvody uvedené ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení označil za nedostatečné a osoba zúčastněná na řízení neuvedla žádný důvod, který by se týkal konkrétních adres, na kterých stěžovatel provozoval loterie.

[25] K upozornění stěžovatele na rozsudek městského soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 10 Af 82/2014, který OZV shledal diskriminační a neaplikoval ji, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že tato věc se od posuzované věci liší v tom, že osoba zúčastněná na řízení v ní ve svém vyjádření soudu uvedla jinou (méně podrobnou) argumentaci, než v posuzované věci, v níž, jak již bylo uvedeno výše, řádně zdůvodnila důvody pro přijetí OZV. Z rozsudku městského soudu sp. zn. 10 Af 82/2014 navíc už není na místě vycházet, neboť byl zrušen rozsudkem zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 10 As 156/2017 - 141. V tomto rozsudku zdejší soud posuzoval OZV v části týkající se městských částí Brno - Židenice a Brno - Sever. V bodech 77 a 78 mimo jiné konstatoval, že nesouhlasí s posouzením věci městským soudem, který dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení nedostatečně odůvodnila, proč zakázala provoz hazardu na konkrétních místech, neboť s ohledem na citovanou judikaturu plošný zákaz v městských částech nemůže být považován za diskriminační. Tyto závěry platí i v posuzované věci, v níž se stejně jako v naposledy uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu jedná o situaci, kdy byl pro městskou část v OZV přijat plošný zákaz provozování technických herních zařízení.

[26] K argumentaci stěžovatele, že z OZV nejsou konkrétní důvody rozsahu regulace patrné, osoba zúčastněná na řízení žádná jednotná nediskriminační kritéria při přijímání zvolené regulace provozování loterií a jiných podobných her neuvedla a tyto důvody si domýšlela *ex post* s ohledem na výzvu městského soudu, Nejvyšší správní soud uvádí, že důvody ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá, vskutku v samotném textu OZV obsaženy nebyly. Jak však již bylo uvedeno výše, z judikatury ÚS i NSS vyplývá, že nejsou-li takové důvody patrné ze samotné obecně závazné vyhlášky,

pokračování

je přípustné, aby je obec dodatečně zformulovala až v řízení o žalobě, kterou provozovatel hracích přístrojů napadl rozhodnutí o zrušení povolení k provozu. Jak již bylo řečeno, osoba zúčastněná na řízení tyto důvody ve svých vyjádřeních důvody přijaté regulace takto objasnila, a nejedná se tedy o stěžovatelem tvrzenou situaci, kdy by tyto důvody nebyly uvedeny.

[27] Stěžovatel dále argumentoval, že postup městského soudu při posouzení OZV je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (stěžovatel poukazuje na rozsudek ze dne 13. 7. 2017, sp. zn. 1 As 5/2017, a ze dne 2. 8. 2018, sp. zn. 10 As 78/2018), dle které obec může vycházet ze specifík svých městských částí, rozdíly v jednotlivých částech obce však zároveň musí vycházet z racionálních důvodů, nesmí být zdůvodněny pouze postojem k hazardu či přísností jednotlivých městských částí. Ani tomu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil s ohledem na již zmíněnou skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení k zákazu herních zařízení na území dotčené městské části Brno-střed, v níž se nacházela i provozovaná herní zařízení stěžovatele, vysvětlila, že s ohledem na hustotu chráněných lokalit a objektů zde přijala uvedený plošný zákaz provozování technických herních zařízení, a uvedla rovněž konkrétní důvody týkající se jednotlivých adres, na nichž se nacházely rozhodnutím žalovaného rušené povolení stěžovatele k provozování herních zařízení. Osoba zúčastněná na řízení v OZV tedy převzala regulaci navrženou městskou částí Brno-střed na základě racionálních, konkrétních, a nikoli svévolných důvodů, a regulace v OZV týkající se této městské části proto nemá v posuzované věci za následek diskriminaci provozovatelů na úrovni obce.

[28] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě městské části Brno - střed je správný a přiléhavý závěr městského soudu, který považoval za legitimní postup osoby zúčastněné na řízení, která v OZV vycházela z návrhu městské části, s odůvodněním, že městské části nejlépe znají místní podmínky, jsou nejbližší svým obyvatelům, nejlépe tak znají jejich stanoviska a jsou to právě ony, které se v první řadě potýkají s negativními jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu.

[29] Stěžovatel dále namítl, že jako důvod oprávněnosti zvolené regulace nemůže obstát, že napadená OZV dopadá na všechny provozovatele a je diskriminační, neboť zavádí nerovnost mezi provozovateli v jednotlivých městských částech, z nichž někteří i nadále mohli na území Brna loterie a jiné podobné hry provozovat a jiní provozovatelé, jejichž adresní místa byla na základě obecní regulace z provozování loterií a jiných podobných her vyloučena, byli tohoto práva zbavení. Zdejší soud konstatuje, že plošným zákazem na území městské části osoby zúčastněné na řízení z hlediska diskriminace se již zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 As 378/2017 - 76, v němž se zabýval OZV ve vztahu k jiné městské části osoby zúčastněné na řízení (Brno - Bystrc), v níž OZV stejně jako v posuzované věci stanovila plošný zákaz herních zařízení. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení znevýhodňovala určité subjekty, aniž by tím mířila k legitimnímu cíli, a prostředky k dosažení tohoto cíle by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Ze znění OZV plyne, že statutární město Brno jejím přijetím využilo svou zákonnou pravomoc a rozhodlo

o zákazu provozu loterií a jiných podobných her na území celých, byť vybraných, městských částí. Ty navíc představují podstatnou část celého území statutárního města Brna a jsou přinejmenším srovnatelné, rozlohou i počtem obyvatel, s většími městy v České republice, včetně některých měst krajských. Takové opatření je plně v mezích zákona a neznevýhodňuje žádný subjekt oproti subjektům jiným. Město přistoupilo k plošnému zákazu, jenž u daných městských částí dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele; při výkonu své zákonné pravomoci vydat obecně závaznou vyhlášku regulující provoz loterií na jeho území tak dostalo povinnosti chránit zásadu rovného zacházení. Tyto závěry považuje Nejvyšší správní soud pro posuzovanou věc za příléhavé a relevantní a nepovažuje již za nutné k nim cokoli dodávat.

[30] Námitka, v níž stěžovatel městskému soudu vytýká, že se vůbec nezabýval tím, jakým způsobem dospěla osoba zúčastněná na řízení k výběru konkrétních adresních míst v OZV, je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel nenamítal v žalobě, ač tak učinit mohl. Stěžovatel totiž v bodu 7.3 písm. a) žaloby namítal pouze diskriminační povahu OZV a porušení zásady proporcionality, nezpochybňoval však způsob určení konkrétních míst v OZV, neboť místa a čas v OZV zmiňuje v souvislosti se zákonnými možnostmi regulace loterií a jiných podobných her v § 50 odst. 4 ZOL, nikoli v souvislosti s procesem výběru těchto míst osobou zúčastněnou na řízení. Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou nezabýval.

[31] Stejně tak je nepřipustná námitka, v níž stěžovatel městskému soudu vytýká ignorování rozhodnutí ÚOHS, který v některých případech dospěl k názoru, že vyhlášky obcí jsou diskriminační, když vylučují z provozování loterií na svém území některé provozovatele, čímž narušily hospodářskou soutěž na trhu provozování hazardních her. Pouze pro úplnost k této námitce zdejší soud poukazuje na rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 35/2018 - 51, v jehož bodě 30 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „co se týče odkazu stěžovatelky na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, oprávnění hodnotit obsah obecně závazné vyhlášky z hlediska jejího protisoutěžního charakteru dovedl tento úřad z § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Krajský soud v Brně dal v tomto ohledu úřadu za pravdu; jeho rozsudek v dané věci byl napaden kasační stížností (vedeno pod sp. zn. 2 As 200/2020), o níž ještě nebylo rozhodnuto. V obecné rovině tedy za předpokladu, že postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bude správními soudy shledán zákonným (závěry v této věci zatím není možno žádným způsobem předjímat, bylo by myslitelné v konkrétní podobě určité obecně závazné vyhlášky obce spatřovat protisoutěžní jednání. Ve věci stěžovatelky však nic takového nebylo příslušným odborným správním orgánem shledáno; posuzovat tuto otázku v každém jednotlivém řízení tohoto typu před žalovaným jako otázku předběžnou není s ohledem na princip odbornosti a vymezení pravomocí správních orgánů reálně představitelné. Jsou-li indicie, že konkrétní vyhláška má protisoutěžní charakter, má žalovaný dát podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k provedení příslušného šetření a vyčkat na reakci Úřadu. Není však možno po žalovaném požadovat, aby se touto otázkou zevrubně zabýval v rámci svého běžného rozhodování.“

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné

pokračování

námítky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[33] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

[34] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, a proto osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. července 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu