

USNESENÍ

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: **SYNOT TIP, a.s.**, IČ 26301091, se sídlem Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zast. JUDr. Barborou Šnáblovou, 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 Ostrava, se sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 6. 2014, č. j. MF-112359/2013/34-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 Af 61/2014-113,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 30. 6. 2014, č. j. MF-112359/2013/34-RK, podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2013, č. j. MF-63548/3/2013/34, kterým podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), bylo zrušeno zde uvedených 33 rozhodnutí žalovaného, a to v části týkající se povolení žalobkyni k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích prostřednictvím různých modelů Centrálního loterijního systému INTERAKTIVNÍ LOTERIJNÍ SYSTÉM, Centrálního loterijního systému IVT Synot a technického zařízení MAX POWER na několika adresách v Ostravě.

[2]Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 25. 11. 2021, č. j. 6 Af 61/2014-113, žalobu proti tomuto rozhodnutí o rozkladu zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku městský soud nepřisvědčil žalobním bodům o existenci unijního prvku v posuzované věci a rozporu žalobou napadeného rozhodnutí, dotčené obecně závazné vyhlášky statutárního města Ostrava č. 11/2011, kterou se reguluje provozování výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů a lokálních loterních systémů na území statutárního města Ostravy (dále jen „OZV č. 11/2011“), a příslušné české právní úpravy s právem Evropské unie, o porušení § 36 odst. 3 správního řádu zakotvujícího právo účastníka vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k jeho podkladům, o porušení principů právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, proporcionality, legitimního očekávání a nepřípustné retroaktivity v důsledku vydání rozhodnutí o rozkladu, o nemožnosti v dané věci postupovat podle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, o nesouladu OZV č. 11/2011 s ústavním pořádkem a o vadách v procesu notifikace zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován loterijní zákon.

[4]Dále se městský soud zabýval žalobní námitkou o diskriminační povaze OZV č. 11/2011. Jelikož z ní nevyplývají důvody této regulace, vyzval osobu zúčastněnou na řízení k jejich sdělení. Ta v podání ze dne 25. 10. 2021 uvedla, že předmětná regulace vycházela z místních specifik jednotlivých městských obvodů, přičemž zároveň bylo třeba reflektovat geografickou podobu města a předchozí zkušenosti s regulací hazardu. V některých městských obvodech proto byla zvolena taková regulace, která umožňovala provoz hazardu pouze v režimu kasin, které obecně podléhají větší míře regulace a dohledu. Časová regulace v některých městských obvodech byla odůvodněna množstvím sociálně vyloučených lokalit, přičemž omezení hrací doby je jedním z legitimních prostředků boje proti nežádoucím jevům spojeným s patologickým hráčstvím a alkoholismem.

[5]Dále městský soud s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 27. 9. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, uvedl, že diskriminační charakter obecně závazné vyhlášky se může projevit pouze v případě, kdy jsou v ní vybrána a označena jednotlivá místa na úkor míst jiných neoznačených a vymezení těchto míst není opřeno o racionální, neutrální a nediskriminační důvody. Z uvedeného vyjádření osoby zúčastněné na řízení je však patrné, že OZV č. 11/2011 byla přijata ve snaze omezit zásadní negativní jevy, jež jsou spojeny s provozem hazardu, jako je např. závislost na hře (gamblerství) a s tím spojené problémy osob, které závislosti podlehly, a jež mají hluboký dopad do osobního i pracovního života. Navíc určení jednotlivých míst, a to formou městských obvodů, kde bylo provozování hazardu, s výjimkou provozování kasin, zakázáno, reflektovalo místní specifika jednotlivých městských obvodů, což je ve velkém městě naprosto vhodné řešení. Statutární město Ostrava tak využilo své zákonem dané možnosti a stanovilo vyhláškou místa a čas, na kterých lze výherní hrací přístroje provozovat, respektive provozovat nelze, přičemž tak učinilo v mezích zákonem daného zmocnění. OZV č. 11/2011 vymezuje místa, na kterých nelze loterie a jiné podobné hry provozovat, a zároveň reguluje poměry neurčitého počtu adresátů, neboť na místech v ní uvedených nemůže provozovat výherní hrací přístroje žádný z provozovatelů, v důsledku čehož není možné dospět k závěru, že dochází k neodůvodněné nerovnosti osob.

pokračování

[6]Následně městský soud shrnul, že důvody přijetí OZV č. 11/2011 lze vyjádřit ve stručnosti tak, že cílem jejího přijetí bylo omezení negativních vlivů hazardních her na život a zdraví občanů a návštěvníků. Obec vycházela z obecně známého negativního až patologického dopadu na občany, zejména do jejich sociální oblasti (vynakládání finančních prostředků včetně vyplácených sociálních dávek na hazardní hru, ruinování rodinných rozpočtů, ztráta zaměstnání a bydlení vedoucí k bezdomovectví a sociálnímu strádání celých rodin, vznik závislosti na hazardních hrách v podobě nemoci patologického hráčství, negativní vlivy a ohrožení výchovy nezletilých dětí), jakož i z obecně známých a společností pojmenovaných bezpečnostních rizik (nárůst kriminality za účelem získání finančních prostředků, páchání přestupků proti veřejnému pořádku a podobně). Cílem OZV č. 11/2011 tak bylo zajištění řádného fungování a činnosti klíčových institucí z oblasti školství, zdravotnictví a sociální péče. Městský soud uzavřel, že osoba zúčastněná na řízení v posuzované věci předešla dostatečně racionální a neutrální důvody, které ji vedly k vydání OZV č. 11/2011, tyto důvody obhájila, a proto nebyly splněny podmínky pro neaplikování tohoto obecního právního předpisu kvůli jeho diskriminační povaze či podezření z libovůle jednání obce.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[7]Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že městský soud chybně posoudil otázku libovůle a diskriminace ve vztahu k OZV č. 11/2011. V této souvislosti citovala řadu rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z nichž vyplývá, že soud ve správním soudnictví má povinnost prokazovat důvody regulace, aby bylo možné stanovit, že konkrétní výběr míst pro provoz loterií, respektive vyloučení dotčených adres z této podnikatelské činnosti je založen na jasných, nediskriminačních a racionálních kritériích. V dané věci se však osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 25. 10. 2021 v rozporu s touto judikaturou omezila pouze na zcela obecné a formální důvody regulace a neuvedla žádný důvod, který by se jakkoliv týkal konkrétních adres, na kterých stěžovatelka provozovala loterie a jiné podobné hry. Ani městský soud se v napadeném rozsudku nezabýval otázkou, jakým způsobem osoba zúčastněná na řízení dospěla k výběru konkrétních adresních míst v OZV č. 11/2011. Jelikož se tedy opomenul zabývat posouzením všech individuálních okolností případu a jen se omezil na konstatování o dostatečnosti důvodů pro přijetí předmětné regulace předešlých ve vyjádření osoby zúčastněné na řízení, je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. V této souvislosti stěžovatelka citovala několik rozhodnutí městského soudu a Nejvyššího správního soudu, v nichž byl učiněn závěr o diskriminační povaze obecně závazných vyhlášek jiných obcí kvůli nedostatečnému odůvodnění v nich konkretizovaných adresních míst, ve kterých bylo přistoupeno k regulaci hazardu. Dále upozornila na několik rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v nichž byly obcím uloženy vysoké pokuty za diskriminační povahu obecně závazných vyhlášek regulujících provozování loterií a jiných podobných her kvůli vyloučení některých subjektů z provozování této podnikatelské činnosti, čímž došlo k narušení hospodářské soutěže. Konkrétně stěžovatelka poukázala na rozhodnutí, v němž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil pokutu statutárnímu městu Ostrava

kvůli diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky, jež navazovala na OZV č. 11/2011 aplikovanou v nyní posuzované věci, přičemž se v obou případech jednalo o totožný způsob regulace při absenci jakýchkoliv kritérií pro stanovení regulace hazardu.

[8]Dále stěžovatelka namítla, že v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu byl také postup při přijímání OZV č. 11/2011, kdy statutárního města zcela ponechalo stanovení regulace hazardu na jednotlivých městských obvodech, neboť vycházelo z jejich návrhů a následně je bez jakéhokoliv detailního a bližšího posouzení zapracovalo do textu svého právního předpisu. Tím došlo k diskriminaci mezi provozovateli v jednotlivých městských obvodech, z nichž někteří mohli na území statutárního města Ostravy loterie a jiné podobné hry provozovat a jiní kvůli vyloučení adresních míst byli tohoto práva zbaveni.

[9]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil.

[10]Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ochrana občanů obce před negativními vlivy hazardu představuje účel regulace, který zcela odpovídá judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Loterijní obecně závazná vyhláška by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve shodných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti nebo by určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimního cíle na základě zdánlivě neutrálních ustanovení. Nicméně z vyjádření osoby zúčastněné na řízení je zřejmé, že OZV č. 11/2011 byla odůvodněna podklady od jednotlivých městských obvodů, které byly vypracovány na základě racionálních, neutrálních a nediskriminačních kritérií, přičemž určovací kritérium nebylo namířeno proti konkrétním provozovatelům loterií, nýbrž bylo stanoveno teritoriálně podle potřeb jednotlivých městských obvodů tak, aby byl v co největší míře omezen negativní vliv provozoven loterií a jiných podobných her na obyvatele obce. OZV č. 11/2011 byla se stejným výsledkem posouzena i v rozsudku městského soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 Af 43/2014-55. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je oprávněn posuzovat pouze zásah do hospodářské soutěže, avšak nikoliv zákonnost obecně závazných vyhlášek obcí. Jeho rozhodnutí zmíněné stěžovatelkou se navíc vztahovala k obecně závazné vyhlášce statutárního města Ostrava č. 8/2015, účinné od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2019, která se týkala až následné regulace hazardu na území této obce. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[11]K vyjádření žalovaného zaslala stěžovatelka repliku, v níž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukázala na skutečnost, že nezvolení určovacího kritéria proti konkrétním provozovatelům hazardních her nepostačuje k vyslovení závěru o nediskriminační povaze OZV č. 11/2011. Dále z vyjádření osoby zúčastněné na řízení vyplývá, že podkladové materiály, které by mohly objektivně prokázat, jaké individuální důvody vedly ke zvolené regulaci, chybí a město je muselo zpětně domýšlet, což vyplývá i z důvodové zprávy k tomuto právnímu předpisu. Dále je zřejmé, že jednotlivé městské obvody regulovaly provozování loterií odlišným způsobem. Osoba zúčastněná na řízení však vůbec nevysvětlila konkrétní kritéria zvolená pro regulaci ve vztahu ke konkrétním adresám a již vůbec ne k místům, na jejichž adresách měla stěžovatelka povolení

pokračování

provozovat loterie a jiné podobné hry, která jí byla zrušena pro rozpor s OZV č. 11/2011. Celková koncepce zvolené regulace respektující návrhy jednotlivých městských obvodů pak jen potvrzuje nesprávnost tohoto postupu v procesu přijímání obecně závazné vyhlášky upravující provozování loterií a jiných podobných her na úrovni statutárního města. Konečně pak povinnost správního soudu posoudit, zda obec zařazením určité nemovitosti do textu obecně závazné vyhlášky o regulaci hazardu nejednala libovolně či diskriminačně, nemůže být nahrazena obecnými proklamacemi stavějícími provozovatele na okraj společnosti.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] V kasační stížnosti stěžovatelka vytýká městskému soudu nesprávné posouzení otázky libovůle a diskriminace ve vztahu k OZV č. 11/2011, nicméně v tomto směru toliko namítá, že osoba zúčastněná na řízení neuvedla žádný důvod pro výběr konkrétních adresních míst vyloučených z provozování loterií a podobných her, zejména těch, v nichž stěžovatelka tuto podnikatelskou činnost vykonávala. Na podporu tohoto tvrzení stěžovatelka odkázala na některá rozhodnutí správních soudů a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Za diskriminaci provozovatelů na úrovni statutárního města stěžovatelka v další své kasační námitce považovala postup osoby zúčastněné na řízení, která zcela ponechala regulaci hazardu na jednotlivých městských obvodech, neboť vycházela z jejich návrhů a následně je bez dalšího zapracovala do znění OZV č. 11/2011, v důsledku čehož provozovatelé z některých městských obvodů mohli na území statutárního města Ostravy loterie a jiné podobné hry provozovat a jiní kvůli vyloučení adresních míst byli tohoto práva zbaveni. V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka tuto kasační argumentaci zopakovala a doplnila, že chybí individuální důvody pro zvolenou regulaci hazardu, že si je musela osoba zúčastněná na řízení zpětně domyslet a že jednotlivé městské obvody regulovaly provozování loterií odlišným způsobem.

[14] Stěžovatelka však v žalobě proti rozhodnutí o rozkladu ve vztahu k námitce o diskriminační povaze OZV č. 11/2011 poukázala pouze na to, že bez bližšího odůvodnění reguluje jen některé druhy loterií a jiných podobných her vyjmenované v § 50 odst. 4 zákona o loteriích, neboť stanoví zákaz provozu, respektive časovou regulaci pouze pro vybrané druhy sázkových her (VHP, CLS a lokální loterní systém) a ostatní sázkové hry a loterie nijak nereguluje. Navíc i pro regulované sázkové hry OZV č. 11/2011 stanoví zákaz provozu. Tento právní předpis tak zcela bezdůvodně zvýhodňuje určitý segment trhu před jiným, respektive určité provozovatele před jinými a narušuje hospodářskou soutěž. Pro městské území Vítkovice navíc stanoví regulaci jak v čl. 1 odst. 1, tak v čl. 2. Dále stěžovatelka v žalobě uvedla, že regulace obsažená v OZV č. 11/2011 je neobjektivní a nedůvodná, jelikož sama obec vydala na dotčené adresy povolení k provozu výherních hracích přístrojů. V této souvislosti odkázala na kolaudační rozhodnutí, jímž byl v minulosti udělen souhlas s provozem loterií a jiných podobných her na místě, na které jí bylo vydáno a následně zrušeno loterijní povolení. V doplnění žaloby pak stěžovatelka uvedla, že OZV č. 11/2011 porušuje principy rovnosti a zákazu libovůle, neboť zakotvuje jak akcesorickou, tak neakcesorickou nerovnost mezi subjekty provozujícími loterie.

[15] Kasační stížnost se tedy ve vztahu k namítané diskriminační povaze OZV č. 11/2011 opírá o naprosto jiné důvody, než byly uplatněny v žalobě a jejím doplnění, ačkoliv v nich či v dalším průběhu řízení před městským soudem mohlo být na tyto skutečnosti poukázáno, což však stěžovatelka neučinila. Za této situace nemůže být městskému soudu vytýkáno, že se touto argumentací stěžovatelky nezabýval, neboť ta byla prvně uplatněna až v řízení o kasační stížnosti a nemá žádný předobraz v žalobním řízení. Jí se pak nemůže zaobírat ani Nejvyšší správní soud, neboť ohledně ní nemohl městský soud učinit žádné závěry přezkoumatelné v řízení o kasační stížnosti. Totéž je nutné konstatovat i ve vztahu k námitkám uplatněným stěžovatelkou v její replice, v níž reagovala na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Lze tedy shrnout, že kasační stížnost není podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, neboť se opírá jen o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak mohla učinit. Proto Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. kasační stížnost pro nepřipustnost odmítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud za použití § 60 odst. 3 věty první a § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na jejich náhradu, neboť kasační stížnost byla odmítnuta a osobě zúčastněné na řízení nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou by jí soud uložil, a nejsou zde ani důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady jejích dalších nákladů řízení.

[18] Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), byl-li návrh na zahájení řízení (zde kasační stížnost) před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl také o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč stěžovatelce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 23. listopadu 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu