



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15.7.2021, č. j. 6 Af 38/2018-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

[1] Projednávaná věc je další z několika věcí žalobkyně týkajících se povolení ohledně provozování loterie a jiné podobné hry, kterému brání obecně závazná vyhláška, tentokrát v Praze 4.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně požádala dne 21. 12. 2016 o povolení lokálního loterního systému v provozovně na adrese Kotorská 1598/24, Praha 4. Žalovaný žádosti rozhodnutím ze dne 14. 3. 2017, č. j. MF-45624/2016/34-5, nevyhověl v souladu s § 43 odst. 7 ve spojení s § 4 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), neboť tomu brání obecně závazná vyhláška hl. m. Prahy č. 10/2013, ve znění vyhlášky č. 10/2015. Podaný rozklad žalobkyně žalovaný zamítl.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. V napadeném rozsudku předně poznamenal, že žalobkyně nenamítala rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU, a proto se tímto aspektem nezabýval. Následně shledal, že sporná obecně závazná vyhláška není diskriminační, v procesu jejího přijímání nedošlo k nezákonnostem a jako celek ob stojí v testu zákonnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností se třemi kasačními námitkami, na základě kterých požaduje zrušit napadený rozsudek, stejně jako obě správní rozhodnutí, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka předně v první kasační námitce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, konkrétně závěrů ohledně zákonnosti obecně závazné vyhlášky. U hodnocení procesu vydání obecně závazné vyhlášky měl městský soud pouze citovat zákonná ustanovení a další dokumenty. Městský soud v odůvodnění zmiňuje i petici občanů městské části Praha 4, která ovšem není součástí spisu, takže totožnost petentů není možné ověřit. Těch je navíc pouze 164, nebylo tak možné postavit závěr o nediskriminační povaze obecně závazné vyhlášky i na nesouhlasu občanů s hernami.

[6] Ve druhé námitce stěžovatelka s poukazem na rozhodovací činnost namítá, že na úrovni Nejvyššího správního soudu neexistuje jednotná judikatura k otázce, zda k zavedení plošného zákazu loterie postačí pouze jednostranná změna obecně závazné vyhlášky ze strany města, či zda k takové změně musí dát návrh městská část, a zda musí být zkoumána důvodnost plošného zákazu. Navrhuje proto věc předložit rozšířenému senátu.

[7] Třetí kasační námitka se věnuje diskriminační povaze obecně závazné vyhlášky. Ta totiž zakazuje provoz loterií pouze v některých částech hl. m. Prahy, což vede k tomu, že v některé ulici jsou provozovny zcela zakázány a ve vedlejší nikoliv. Dále pokazuje na nedodržení pravidel pro výběr míst, kde je možné provozovat loterie, které schválila Rada hl. m. Prahy. Dle názoru stěžovatelky navíc není možné označit plošný zákaz loterie na území Prahy 4 za zákonný, neboť je nutné zkoumat celé území hl. m. Prahy dohromady, a zároveň zkoumat možnou libovolnost zákazu provozování loterie na každé konkrétní adrese zvlášť.

[8] V další části třetí kasační námitky stěžovatelka poukazuje na to, že obecně závazná vyhláška není proporcionální a efektivní, jelikož plošný zákaz je stanoven jen v některých částech, ovšem cílem regulace má být ochrana spotřebitelů před hráčskou závislostí. Městský soud nevyšel z konkrétních údajů podporujících tento závěr. Stěžovatelka poukazuje na to, že zákazníci se v tomto případě mohli pouze přesunout do jiné městské části, takže nemohl být naplněn cíl regulace.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s napadeným rozsudkem. Dle jeho názoru je dostatečně odůvodněn, stejně jako rozdílná regulace loterie v různých částech hl. m. Prahy. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření nejdříve obecně popisuje postavení městských částí při regulaci loterie. Při projednávání novely obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 se v rámci připomínkového řízení obrátila na jednotlivé městské části a regulaci

pokračování

s nimi konzultovala. Dále se podrobně vyjadřuje ke stěžovatelkou namítnuté rozdílné rozhodovací praxi kasačního soudu, přičemž rozpor shledává jako zdánlivý. Zároveň pokazuje na judikaturu, dle které plošný zákaz v městských částech není diskriminační. Závěrem k nezákonnosti obecně závazné vyhlášky uvádí, že původně byla zamýšlena pouze redukce provozoven loterie, nicméně nakonec byla zvolena varianta úplného zákazu. S odkazem na metodické doporučení Ministerstva vnitra dodává, že důležité je omezení provozoven hazardu, nikoliv omezení počtu hracích strojů. Osoba zúčastněná na řízení tak má za to, že při schvalování nejednala libovolně.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že úpravou hazardu v městské části Praha 4 a velmi obdobnými námitkami stěžovatelky se vypořádal v nedávném rozsudku ze dne 21. 2. 2023, č. j. 2 As 280/2021-39, a rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 4 As 28/2020-34. Od jejich závěrů neshledal důvod se v projednávané věci odchýlit, a proto z nich na příslušných místech vychází a v podrobnostech na ně odkazuje.

[14] Zároveň je nutné poukázat na to, stejně jako to učinil městský soud (bod 14. napadeného rozsudku), že stěžovatelka v projednávané věci existenci unijního prvku netvrdí, a rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, se proto neaplikuje.

III.a K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve dvou částech. Popis vydání sporné obecně závazné vyhlášky má být pouze citací zákonů a důvodové zprávy. Dále pak městský soud odůvodňoval nediskriminační povahu peticí s marginálním počtem petentů. Tato námitka není důvodná.

[16] K tomu soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi vyhrazeno výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností uplatněných v žalobě. Naopak nepřezkoumatelné není rozhodnutí soudu, ze kterého je zřejmé, jaký názor zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[17] Kasační soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že by se městský soud řádně nevypořádal s otázkou přijetí obecně závazné vyhlášky. V odkazovaných bodech (body 13. až 29. napadeného rozsudku) soud standardně vymezuje právní rámec posouzení, relevantní zjištění, následně je s přihlédnutím k relevantní judikatuře hodnotí. Aplikuje přitom test pro přezkum obecně závazných vyhlášek. Tvzení stěžovatelky o pouhé citaci zákonných předpisů tak není pravdivé.

[18] K petici Nejvyšší správní soud uvádí, že je pro projednávanou věc vedlejší. Plošný zákaz hazardu v Praze 4 byl schválen, jelikož městská část i přes opakované výzvy neodůvodnila výběr lokalit, pro které měla být stanovena výjimka (bod 27. napadeného rozsudku). Petice občanů byla pouze podpůrná a neposouzení její reprezentativnosti (což v žalobě stěžovatelka ostatně ani explicitně nenamítala) městským soudem nemá na projednávanou věc dopad. Ani z tohoto pohledu nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný.

III.b K rozpornosti judikatury ohledně zkoumání vyhlášky a diskriminace

[19] Ve druhé kasační námitce stěžovatelka namítá, že v judikatuře kasačního soudu existuje rozpor ohledně procesu posuzování zákonnosti plošných zákazů loterií na území jednotlivých městských částí obcí. Není tak zřejmé, zda k zavedení plošného zákazu provozování loterií postačí návrh příslušné městské části, případně zda musí být zkoumána rovněž důvodnost takového plošného zákazu. Tato námitka není důvodná.

[20] S totožnou argumentací stěžovatelky se Nejvyšší správní soud již dříve vypořádal. Ačkoli je přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí legitimním politickým rozhodnutím obce, je zároveň její povinností při procesu přijímání takové právní úpravy dbát zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Jinak řečeno, obec je povinna odůvodnit přijetí plošného zákazu hazardu na území jednotlivých městských částí, a to ve vztahu k jejímu celému území. Obecně však u plošného zákazu provozování loterií na území konkrétní městské části platí, že „skutečnost, že aktivní provozovatelé budou muset v důsledku úpravy provoz ukončit, je důsledkem ústavně garantované možnosti obce hazardní hry na svém území zcela zakázat. Obec přitom při výkonu tohoto práva nepoužívá žádné rozlišovací kritérium; všechny subjekty, které lze zahrnout pod osobní rozsah právního předpisu, mají stejné podmínky“ (rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2022, č. j. 2 As 18/2021-51, odst. [28]). V takovém případě princip rovnosti zásadně porušen není. Zákonnost a (ne)diskriminační povaha sporné obecně závazné vyhlášky se tedy posuzují ve vztahu k celému území hl. m. Prahy (blíže srov. zejména rozsudek NSS č. j. 2 As 280/2021-39, odst. [33] až [39]; totožně ve vztahu k jiným městům pak rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 4 As 345/2021-34, odst. [22] až [28]; nebo rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, č. j. 4 As 351/2021-32, odst. [32] až [38]).

[21] V citovaných rozsudcích kasační soud dospěl k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu není rozpor, který by bylo nutno vyřešit rozhodnutím rozšířeného senátu, a v projednávané věci na tomto setrvává.

III.c K nezákonnosti sporné vyhlášky

pokračování

[22] Ve třetí kasační námitce stěžovatelka namítá nesprávné vyhodnocení nezákonnosti sporné obecně závazné vyhlášky. Poukazuje především na diskriminaci, libovůli, proporcionalitu a efektivitu. Tato námitka není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud již dříve uzavřel, že plošný zákaz jen v některých městských částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační, přičemž je podstatné, že právě v té městské části, v níž leží dotčené provozovny stěžovatelky, byly loterie a jiné podobné hry zakázány bez výjimek. Jakkoli základem uvažování o míře a způsobu omezení loterií a jiných podobných her musí být území celého města jako územní samosprávné jednotky, i jednotlivé městské části jako svébytné a v určité míře autonomně se rozvíjející relativně trvalé celky mohou být územím plošné (typicky zcela zakazující) regulace těchto aktivit. Důsledkem toho pak je stěžovatelkou popisovaná situace, kdy obyvatelé mohou využít provozovny v sousední městské části, která k úplnému zakazu nepřikročí. To však není důsledek nežádoucí, nýbrž „přirozený“ a ústavodárcem zamýšlený, plynoucí z pestrosti a ne nutně stejnorodosti životních podmínek v různých místech, jenž je odrazem práva na místní samosprávu (blíže srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 280/2021-39, odst. [47] a judikaturu tam citovanou).

[24] Důvodný není ani argument stěžovatelky ohledně nutnosti posuzovat legitimní cíle ve vztahu ke konkrétním adresám i přes plošný zákaz v celé městské části. V případě existence určitých negativních jevů spojených s hazardem (které jsou považovány za notoriety) vyskytujících se na území celé městské části, pro něž obec zvolila právě přijetí plošného zákazu, by nebylo účelné tyto legitimní důvody zkoumat ve vztahu ke každé jednotlivé provozovně. Z uvedeného tak vyplývá, že v případě, kdy by v rozhodnutí popsané negativní jevy území městské části alespoň v převažující podstatné části neovlivňovaly, nebylo by možné plošný zákaz provozování loterií legitimně odůvodnit (rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2020-34, odst. [43]; a rozsudek NSS č. j. 2 As 28/2021, odst. [38]). Městský soud tedy nebyl povinen zkoumat každou konkrétní adresu.

[25] Pokud stěžovatelka namítla, že předmětná právní úprava je nepřiměřená, jelikož plošný zákaz je nutno považovat za prostředek *ultima ratio*, Nejvyšší správní soud odkazuje na své dřívější závěry, podle nichž „možnou nerovnost způsobuje právě tento dopad - některé subjekty náklady na stěhování a ztrátu klientely budou muset v důsledku obecně závazné vyhlášky nést, jiné ne. Tato nerovnost je přitom nutným a přijatelným důsledkem obecní úpravy míst provozování loterií, nesmí ale být svévolná, tj. založená na subjektivních důvodech tvůrce právního předpisu. Musí být racionální a objektivně odůvodněná“ (rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2021, č. j. 5 As 217/2020-32, odst. [40]). Není tak přijatelné, pokud by obce pod pláštěm spravedlivého boje proti hazardu z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku sledovaly jiné cíle. K tomu zde ovšem, s ohledem na uvedené, nedošlo, obzvláště s přihlédnutím k plošnému zakazu (rozsudek NSS č. j. 2 As 280/2021-39, odst. [51]).

[26] Kasační soud shledal obecně závaznou vyhlášku i za proporcionální a efektivní. Omezení obecné dostupnosti hazardu je odbornou veřejností uznávaná forma regulace (nález ÚS ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/15, č. N 12/88 SbNU 171, bod 49.). Relevantní pak není ani argument vznikem nelegálních heren. Obdobně by bylo možné napadat jakoukoli regulaci. Jinak řečeno, je-li stanoveno určité pravidlo, lze důvodně předpokládat jeho budoucí porušování. To však samo o sobě není důvodem pro nepřijetí takové regulace, sleduje-li přesvědčivě popsaný legitimní cíl a lze-li mít za to, že míra porušování regulace bude únosná, tedy taková, že ve své podstatě bude regulace funkční

(rozsudek NSS č. j. 2 As 280/2021-39, odst. [48] a [52]; či rozsudek NSS č. j. 4 As 345/2021-34, odst. [38] a [44]).

[27] Lze tedy konstatovat, že městský soud správně vyhodnotil otázku zákonnosti sporné obecně závazné vyhlášky. S ohledem na uvedené i nyní považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění regulace provozu herních zařízení v podobě úplného zákazu na území celé městské části Praha 4, který dopadá bez výjimek na všechny současné i potenciální provozovatele v dané městské části, za dostatečné. Sleduje legitimní cíl spočívající zejména v ochraně před nadměrnou nabídkou loterií a jiných podobných her a ochraně chráněných budov a lokalit a je vhodným prostředkem k zabránění či předejití patologických následků provozování herních zařízení, jež jsou vymezeny ve sporné vyhlášce v čl. 1 odst. 1.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[30] Osobě zúčastněné na řízení přísluší pouze náhrada nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud jí žádnou takovou povinnost neuložil, nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. března 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu