



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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: **BRILLIANT HAPPY DAY a.s., HAPPY DAY holding**, IČ 26346559, se sídlem náměstí Republiky 237/38, Plzeň, zast. JUDr. Mgr. Radkou Linhartovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Malá 43/6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Hlavní město Praha, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 6. 5. 2016, č. j. MF-55226/2015/34-7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 Af 53/2016 - 73,

**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. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 12. 1. 2016, č. j. MF-55226/2015/34-4, byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterijní zákon“), na adrese Jílovská 452/12, Lhotka, Praha 4, a to postupem podle § 43 odst. 7 ve spojení s § 4 odst. 2 tohoto zákona z důvodu rozporu záměru žalobkyně s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „loterijní vyhláška“).

[2] Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2016, č. j. MF-55226/2015/34-7, ministr financí podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ministerstva a toto rozhodnutí potvrdil.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 Af 53/2016 - 73, zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí ministra financí. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že žalovanému nepřísluší přezkoumávat soulad obecně závazných vyhlášek s právními předpisy. Zamítl-li tak žalovaný žádost žalobkyně o povolení videoloterijních terminálů z důvodu rozporu takového záměru s obecně závaznou vyhláškou, nelze jeho rozhodnutí považovat za nedostatečné jen proto, že se nezabýval souladem obecně závazné vyhlášky s právními předpisy.

[4] K námitce žalobkyně, podle níž byla novela loterijního zákona rozšiřující pravomoci obcí v oblasti regulace hazardu nevynutitelná z důvodu porušení notifikační procedury ve vztahu k Evropské komisi, městský soud uvedl, že je nedůvodná. Obce totiž v souladu s judikaturou Ústavního soudu měly pravomoc regulovat provoz videoloterijních terminálů na svém území i před přijetím zpochybňované novely loterijního zákona. Pokud tedy obec mohla videoloterijní terminály zakazovat i za původní právní úpravy, bylo nadbytečné posuzovat notifikační proces novely, neboť to pro posouzení důvodnosti této žalobní námitky nebylo podstatné.

[5] Proces přijímání obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/2015 (dále též „novela loterijní vyhlášky“), jejímž prostřednictvím byla na území Městské části Prahy 4 zavedena nulová tolerance hazardu, podle městského soudu rovněž netrpěl žádnými nedostatky. Novela loterijní vyhlášky byla projednána s městskými částmi, přičemž zastupitelstvo hlavního města Prahy (dále jen „zastupitelstvo“) se rozhodlo připomínkám městské části Praha 4 nevyhovět. Zastupitelstvo odmítlo návrh městské části na vyřazení jen některých heren ze seznamu povolených lokalit pro jeho nedostatečné odůvodnění, neboť městská část nedoložila svá tvrzení o narušování bezpečnosti a veřejného pořádku v daných lokalitách. Na základě městskou částí předložené petice občanů požadujících nulovou toleranci hazardu pak zastupitelstvo přistoupilo právě k tomuto opatření. Ve způsobu přijetí novely loterijní vyhlášky tak městský soud nespatřuje vady, které by zpochybňovaly její zákonnost. Připomínky městské části byly zohledněny a vypořádány, následně se jimi zabývalo zastupitelstvo, které s ohledem na jejich nedostatečné odůvodnění, resp. vzhledem k nedostatečně odůvodněnému požadavku městské části Praha 4 na omezení původně povolených míst, po diskuzi akcentovalo mimo jiné i názory občanů na zavedení nulové tolerance hazardu v této městské části jako celku. K názoru žalobkyně, že za této situace měl být zachován původní seznam míst na území této městské části, městský soud uvedl, že takový výsledek by byl evidentně v rozporu se zásadními připomínkami samotné městské části Praha 4, která zjevně požadovala omezení počtu vymezených míst.

[6] Z hlediska obsahu novely loterijní vyhlášky městský soud dospěl k závěru, že zákaz provozování videoloterijních terminálů se vztahuje stejným způsobem na všechny subjekty, a přímá diskriminace zde tedy nepřichází v úvahu. Nepřímou diskriminaci pak vylučují důvody přijetí nové regulace, jimiž je ochrana občanů hlavního města Prahy před patologickými jevy, které s sebou hazardní hry přinášejí. Podoba omezení (tedy nulová tolerance) je přitom v souladu s usnesením rady hlavního města Prahy č. 745 ze dne 7. 5. 2013, jímž byla schválena „Pravidla pro výběr míst, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry“ (dále jen „Pravidla“). Hlavní město Praha nezneužilo svoji zákonnou působnost, nepočínalo si diskriminačně ani zjevně nerozumně. Pokud nemohlo být akceptováno zdůvodnění městské části Praha 4 k návrhu na ponechání některých lokalit, ve kterých by bylo provozování hazardu povoleno,

pokračování

nejeví se být upřednostnění politiky tzv. nulové tolerance hazardu před ponecháním původně povolených míst jako zcela iracionální či nerozumné, jak tvrdila žalobkyně.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka namítla, že městský soud bagatelizoval její argumentaci ohledně nedodržení notifikačního procesu při přijímání zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl novelizován loterijní zákon. Tvrdila, že v důsledku tohoto pochybení zákonodárce je nevyhnutelné novelizované ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, které nově rozšířilo pravomoci místních samospráv obecně závaznými vyhláškami regulovat i provoz videoloterijních terminálů. Městský soud se však touto argumentací stěžovatelky nezabýval a ke správnosti notifikačního procesu se vůbec nevyjádřil. Za dostatečné vypořádání přitom stěžovatelka nepovažovala odkaz městského soudu na § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), respektive na § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Nesouhlasí totiž s městským soudem v tom, že pravomoc obcí regulovat provoz videoloterijních terminálů vychází již z těchto ustanovení, a nikoliv až z (nevyhnutelného) novelizovaného znění § 50 odst. 4 loterijního zákona. Poukázala přitom na důvodovou zprávu k novelizačnímu zákonu, v níž je uvedeno, že „úprava rozšiřuje pravomoci obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výběrní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her“. Také připomněla, že loterijní vyhláška dle jejího textu byla vydána podle § 50 loterijního zákona, a je ji proto nutné posuzovat z hlediska tohoto zákonného ustanovení, a nikoliv dle ustanovení jiných právních předpisů.

[9] Dále stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu, podle něž přijímání novely loterijní vyhlášky nebylo stíženo žádnými vadami. Poukázala přitom na to, že Městská část Praha 4 navrhovala pouze omezení počtu heren na jejím území, avšak zastupitelstvo přistoupilo k vyhlášení nulové tolerance hazardu na celém území městské části bez přesvědčivého zdůvodnění. Kontrolní výbor zastupitelstva přitom upozorňoval na to, že vyhláška odporuje předpisům vyšší právní síly a při jejím přijímání došlo k porušení procesních předpisů. Žádné konkrétní okolnosti přitom nenasvědčovaly tomu, že činnost provozovaná stěžovatelkou by jakkoliv narušovala veřejný pořádek či byla v rozporu s nějakým jiným veřejným zájmem. Proces přijímání novely loterijní vyhlášky i její obsah tak byl ze strany zastupitelstva projevem naprosté svévole.

[10] Výše uvedené stěžovatelka doplnila o argumentaci, podle níž jí v důsledku postupu zastupitelstva bylo bez jakéhokoliv racionálního důvodu znemožněno provozovat její podnikatelskou činnost. Z důvodu závažných procesních vad při přijímání novely loterijní vyhlášky jí nejsou známy žádné zákonné důvody, které nakonec vedly k ukončení její podnikatelské činnosti, čímž je v důsledku znemožněn i soudní přezkum, neboť soud za takovéto situace nemůže posoudit legitimitu těchto neznámých důvodů. Postupem hlavního města Prahy tak bylo v rozporu s ústavním principem právní jistoty i s legitimním očekáváním stěžovatelky nepřiměřeným způsobem zasaženo do jejího práva na podnikání.

[11] Ze všech těchto důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Nad rámec toho, co ve svém odůvodnění vyjádřil již městský soud, žalovaný uvedl, že o zásahu do stěžovatelčina legitimního očekávání ani práva na podnikání nelze uvažovat ani teoreticky. Ta totiž měla počítat s možností regulace její činnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek a navíc se ve správním řízení neprojednávalo odnětí již uděleného povolení k provozování hazardních her, nýbrž žádost o udělení takového povolení.

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

### III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

#### IIIa. Nepřezkoumatelnost

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[18] V posuzované věci napadený rozsudek všechny tyto požadavky splňuje. Městský soud se v jeho odůvodnění řádně a srozumitelně vypořádal s každou žalobní námitkou. Pokud snad městský soud k některým námitkám pominul jejich dílčí tvrzení a převzal argumenty žalovaného, neznamená to, že pochybil. Správní soudy totiž nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami žalobce, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130. Při posuzování jednotlivých

pokračování

žalobních námitek městský soud vycházel z relevantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a v jejím světle náležitě objasnil, proč jsou námitky stěžovatelky nedůvodné.

[19] Se stěžovatelkou přitom nelze souhlasit v tom, že se městský soud nedostatečně věnoval její námitce porušení notifikačního procesu při přijímání novely loterijního zákona. Městský soud se s touto námitkou vypořádal v odstavci 43 svého rozsudku. A byť lze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že jde o vypořádání stručné, s ohledem na povahu námítka je zcela postačující. Jak totiž správně uvedl městský soud, totožnou námitku již řešil Nejvyšší správní soud, na jehož judikát v napadeném rozsudku odkázal. Městský soud rovněž správně uvedl, že v projednávané věci posouzení řádnosti notifikačního procesu nemělo vliv na zákonnost obecně závazné vyhlášky, protože pravomoc obcí regulovat hazard je založena přímo zákonem o obcích, nikoliv pouze novelizovaným ustanovením loterijního zákona. Za této situace je tak nutné souhlasit s městským soudem v tom, že nebylo nutné, aby se podrobněji zabýval tím, zda notifikační proces proběhl řádně.

[20] V této souvislosti nelze ani přisvědčit námitce stěžovatelky, podle níž se městský soud nijak nevypořádal s tím, že novelou loterijního zákona byly rozšířeny pravomoci obcí v oblasti regulace hazardu. Požadavek řádného odůvodnění totiž neznamená, že městský soud je povinen se výslovně vypořádat s každou vznesenou námitkou. Naopak postačí, pokud uvede řádně vyargumentovaný právní názor, který vznesenou námitku, byť i nepřímo, vyvrací. Městský soud přitom vycházel z judikatury Ústavního soudu, podle níž je regulace hazardu (včetně videoloterijních terminálů) součástí ústavně garantovaného práva na samosprávu, a nevyžaduje proto výslovné zmocnění v loterijním zákoně. Tento závěr je přitom dostatečný a přesvědčivý. Na tom nic nemění ani odkaz stěžovatelky na důvodovou zprávu k novele loterijního zákona, v níž je uvedeno, že rozšiřuje pravomoci obcí v oblasti regulace hazardu. Městským soudem citované závěry Ústavního soudu jsou totiž natolik jednoznačné, že výklad textu použitého v důvodové zprávě k novele loterijního zákona není způsobilý je jakkoliv zpochybnit.

[21] Napadený rozsudek tedy obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry, a proto ho nelze považovat za nepřezkoumatelný. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

### *IIIb. Notifikační proces*

[22] Proto se Nejvyšší správní soud mohl ke zbývajícím kasačním námitkám zabývat zákonností napadeného rozsudku. Jako první posoudil již uvedenou stížnostní námitku nedodržení pravidel notifikačního procesu při přijímání novely loterijního zákona.

[23] Nejvyšší správní soud se v této otázce zcela ztotožňuje se závěry městského soudu i s jeho odkazem na rozsudek ze dne 22. 5. 2019, č. j. 9 As 323/2017 - 41, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyplývá již z § 10 písm. a) obecního zřízení, na základě čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky. Není tak vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.). Toto právo bylo obcím propůjčeno ještě před přijetím novely loterního zákona č. 300/2011 Sb. (...) bez ohledu na osud zákona č. 300/2011 Sb., loterní vyhláška by obstála i na základě § 10 písm. a) obecního zřízení, přestože na něj výslovně neodkazuje (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., bod 29.-33.).“

[24] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že novela loterijního zákona nezakotvila nové právo obcí regulovat videoloterijní terminály, jelikož toto právo vyplývalo již z ústavně zaručeného

práva na samosprávu, jehož odrazem je i § 10 písm. a) zákona o obcích, respektive § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze. Novela loterijního zákona tedy toto právo do zákona pouze formálně doplnila v zájmu zvýšení přehlednosti právních norem.

[25] Jelikož tedy novela loterijního zákona nově nezakládala pravomoc obcí v oblasti regulace videoloterijních terminálů, je bez významu skutečnost, zda byla přijata řádným způsobem, včetně notifikačního procesu. Se stěžovatelkou tak nelze souhlasit v tom, že jde o zásadní právní otázku, kterou je v projednávané věci nezbytné posoudit. Naopak, z hlediska projednávané věci se jedná o otázku zcela irelevantní.

[26] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že při posuzování loterijní vyhlášky je nutné vycházet pouze z § 50 odst. 4 loterijního zákona, protože pouze tohoto předpisu se loterijní vyhláška výslovně dovolává. K této otázce se již vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž k oprávnění obcí regulovat hazard na svém území uvedl: „Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné. V tomto smyslu je nutno také interpretovat předchozí náleží Ústavního soudu na tomto poli. Ostatně z porovnání § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona plyne, že se obě ustanovení obsahově překrývají.“

[27] Za této situace je proto bez významu, zda se loterijní vyhláška opírala o generální zmocnění dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze, či o § 50 odst. 4 loterijního zákona. Výklad stěžovatelky je nutné odmítnout jako nepřijatelně formalistický a jdoucí proti smyslu práva na samosprávu tak, jak jej vykládá Ústavní soud.

### *IIIc. Zákonmost loterijní vyhlášky*

[28] Další skupina námitek stěžovatelky směřovala proti loterijní vyhlášce a její novelizaci. Původní loterijní vyhláška z roku 2013 na území Prahy 4 vymezovala 27 konkrétních míst, kde je možné hazardní hry provozovat. Její novelou z roku 2015 pak byla v této městské části zavedena nulová tolerance hazardu. Stěžovatelka namítala, že přijetí této novely bylo naprosto svévolným rozhodnutím porušujícím princip objektivitu, řádného zdůvodnění a proporcionalitu, a že byla přijata v rozporu s procesními pravidly.

[29] Ze zápisu z jednání zastupitelstva, z důvodové zprávy a z dalších dokumentů obsažených ve správním spise vyplývá, že v rámci příprav novely loterijní vyhlášky navrhovala městská část Praha 4 na svém území redukci počtu lokalit, v nichž je možné hazardní hry provozovat. Komise Rady hlavního města Prahy proto po této městské části požadovala zdůvodnění výběru lokalit, na nichž chce provoz omezit. Městská část Praha 4 tento svůj výběr ani přes opakované výzvy nezdůvodnila. Zastupitelstvo z tohoto důvodu přistoupilo k zavedení nulové tolerance hazardu na území městské části Praha 4. Kontrolní výbor zastupitelstva následně vyjádřil své pochyby o zákonosti přijaté novely. Zejména poukázal na to, že nebyla respektována vůle městských částí, povolená místa neodpovídají zamýšlenému cíli, jímž bylo omezení hazardu pouze na kasína, návrh loterijní vyhlášky byl výrazně změněn pozměňovacími návrhy a změněné znění již nebylo projednáno příslušnými odbory zastupitelstva, případně Ministerstvem vnitra.

[30] Městský soud k této otázce správně uvedl, že při jejím posouzení se použije čtyřstupňový test standardně uplatňovaný Ústavním soudem při přezkumu obecně závazných vyhlášek

pokračování

(srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04). V jeho rámci se zkoumají následující otázky:

- 1) Zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky.
- 2) Zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires*.
- 3) Zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost.
- 4) Zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.

[31] Odpověď na první dvě otázky jasně vyplývá již z předcházející části rozsudku. Jak správně uvedl městský soud, obec vydala předmětnou obecně závaznou vyhlášku na základě své pravomoci vycházející z čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, resp. na základě § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Při jejím vydání se přitom pohybovala v rámci vymezené věcné působnosti, neboť novela loterijní vyhlášky byla vydána k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z výše odkazované judikatury Ústavního soudu přitom jednoznačně vyplývá, že obce jsou oprávněny regulovat na svém území provozování hazardu, včetně videoloterijních terminálů.

[32] Nejvyšší správní soud se proto následně zabýval otázkou, zda obec nezneužila svoji působnost. Z judikatury vyplývá, že takovým zneužitím je v případě regulace hazardu zejména situace, kdy nastavená pravidla nejsou neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá.

[33] V projednávané věci však městský soud dospěl ke správnému závěru, že přijatá úprava diskriminační není. Vhodně přitom poukázal na rozsudek ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 233/2017 - 34, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, 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 určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace)*.“ Novela loterijní vyhlášky přitom zavedla zákaz provozování hazardních her na celém území městské části Praha 4. Tento zákaz se vztahuje stejným způsobem na všechny subjekty, přímá diskriminace zde tedy nepřichází v úvahu. Žádná ze zjištěných skutečností přitom nesvědčí o tom, že by novela loterijní vyhlášky byla motivována snahou o nepřímou diskriminaci. Naopak, z postupu zastupitelstva vyplývá spíše opak. Nepřímé diskriminaci se totiž zastupitelstvo snažilo předejít tím, že po městské části Praha 4 požadovalo řádné odůvodnění zamýšleného vyškrtnutí některých dosud povolených lokalit. Když toto odůvodnění městská část nezaslala, předešlo zastupitelstvo podezření z nepřímé diskriminace tím, že zavedlo na území městské části nulovou toleranci hazardu.

[34] Zneužití působnosti nelze dovodit ani z toho, že zastupitelstvo zcela nevyhovělo požadavkům jednotlivých městských částí. Jak totiž správně uvedl městský soud, normotvorná pravomoc v hlavním městě Praze přísluší výlučně jeho zastupitelstvu. To je sice v souladu s přijatým statutem povinné přihlížet při přijímání obecně závazných vyhlášek k připomínkám jednotlivých městských částí, avšak není jimi vázáno. Konečná podoba obecně závazných vyhlášek je tak vždy odrazem politické vůle zastupitelstva hlavního města. V projednávané věci přitom zastupitelstvo dostatečně vysvětlilo, že návrh městské části Praha 4 není možné akceptovat pro jeho nedostatečné odůvodnění.

[35] Nezákonnost obecně závazné vyhlášky pro nedodržení předpokládaného procesního postupu nezakládá ani skutečnost, že obsah novely loterijní vyhlášky byl výrazně ovlivněn pozměňovacími návrhy v průběhu jejího projednávání zastupitelstvem. Otázkou pozměňovacích

návrhů se totiž již opakovaně zabýval Ústavní soud (např. v nálezu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/2012), přičemž konstatoval, že úprava podoby legislativních textů v průběhu jejich schvalování je v zásadě přípustná, pokud zde existuje úzký vztah mezi navrhovanými změnami a obsahem a účelem původního návrhu právního předpisu (a nejde tedy o tzv. přílepy). Tento závěr přitom vyslovil v souvislosti s přijímáním zákonů Parlamentem České republiky. S ohledem na to, že Ústavní soud je ke způsobu schvalování obecně závazných vyhlášek tolerantnější než u zákonů (jak uvedl např. v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/2010), se proto tyto závěry na projednávanou věc uplatní o to silněji.

[36] Jelikož první tři kroky testu zákonnost novely loterijní vyhlášky nezpochybnily, zkoumal Nejvyšší správní soud i to, zda zastupitelstvo při jejím vydávání nepostupovalo zjevně nerozumně.

[37] Stěžovatelka v této souvislosti za nerozumný považovala postup zastupitelstva, které v reakci na nedostatečné odůvodnění návrhu městské části Praha 4 přistoupilo k vyhlášení nulové tolerance hazardu v celé městské části. Poukazovala na to, že jako mnohem logičtější řešení se jevílo setrvání na původním vymezení povolených lokalit.

[38] Městský soud ve svém rozsudku poukázal na důvodovou zprávu k novele loterijní vyhlášky, v níž bylo uvedeno, že komise zastupitelstva nedoporučila vyhovět návrhu městské části Praha 4 na vypuštění 14 z dosavadních 27 lokalit umožňujících provozování hazardu. Vedly ji k tomu zejména obavy o to, že v případě jejich vypuštění mohou být provozovatelé úspěšní se stížnostmi u dozorového orgánu v důsledku nedostatečného odůvodnění návrhu. Z důvodové zprávy rovněž vyplývá, že v reakci na tuto výtku ze strany komise zastupitelstva městská část Praha 4 doložila petici 164 občanů žádajících nulovou toleranci hazardu na území této městské části.

[39] Ve svém vyjádření k žalobě osoba zúčastněná na řízení uvedla, že cílem této i předchozích loterijních vyhlášek bylo snížení počtu míst, kde je možné provozovat hazard, a omezit tak negativní jevy s ním spojené, jako např. kriminalitu a rušení nočního klidu či veřejného pořádku. K důvodům zavedení nulové tolerance hazardu v Praze 4 pak uvedla, že toto rozhodnutí zohledňovalo názory občanů, kteří si opakovaně stěžovali na negativní dopady hazardu na jejich životy a životy jejich dětí. Upozornila rovněž, že nulová tolerance na území městské části je zcela v souladu s Pravidly i s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[40] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani s námitkou stěžovatelky, podle níž byl postup zastupitelstva zcela nerozumný. Naopak má za to, že zachováním původního stavu by byla vůle městské části ignorována přinejmenším ve stejném rozsahu jako při zavedení nulové tolerance hazardu. Tento závěr vychází zejména z toho, že městská část navrhovala vyřazení většiny dosud povolených míst a upozorňovala na stížnosti občanů na rozsah povoleného hazardu na jejím území. Zastupitelstvo přitom dalo městské části mnoho příležitostí k doplnění odůvodnění svého návrhu takovým způsobem, aby nezavdával pochybnosti o jeho účelovosti či diskriminační povaze. Když však ani městská část, která má o situaci nepochybně nejlepší přehled, nebyla schopná tento návrh řádným způsobem zdůvodnit, lze jen těžko očekávat, že by toho bylo schopné zastupitelstvo. Za této situace tak zastupitelstvo mělo na výběr pouze ze dvou možností, u nichž nehrozilo podezření z diskriminace. Byly jimi zachování původního stavu a zavedení nulové tolerance hazardu. Obě z těchto možností přitom představovaly legitimní řešení, z nichž žádné se nejevilo jako *a priori* nerozumné.



pokračování

[41] Nejvyšší správní soud na tomto místě rovněž připomíná právní názor Ústavního soudu předestřený v nálezu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, k němuž se přihlásil i v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ten spočívá na zásadě, že „*aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejich dopadů měřených obecnou rozumností.*“

[42] Byť je sice v projednávané věci možné zpochybňovat, zda řešení zvolené zastupitelstvem bylo vzhledem k okolnostem nejlepší možné, je dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela zjevné, že tyto pochybnosti nedosahují takové intenzity, aby jej bylo možné považovat za zjevně nerozumné. Zvolené řešení je sice poněkud radikální, avšak zcela způsobilé řešit problém negativních jevů spojených s hazardem, přičemž se nenabízí žádné jiné řešení, které by bylo na první pohled rozumnější, a zastupitelstvo by jej bezdůvodně ignorovalo.

[43] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku stěžovatelky, že rozhodnutí zavést nulovou toleranci hazardu se neopírá o žádné relevantní důvody. Z důvodové zprávy novely loterijní vyhlášky je totiž zřejmé, že jejím cílem je zabránění narušování veřejného pořádku a prevence negativních jevů souvisejících s hazardem, na něž si stěžovali občané městské části Praha 4. Ústavní soud přitom již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 uvedl, že „*je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.*“ Je-li souvislost těchto negativních jevů s provozem hazardních her notorií, lze jen těžko trvat na tom, aby se jí orgány samosprávy vždy v konkrétních případech důkladně zabývaly a odůvodňovaly ji. Tím spíše po nich nelze požadovat, aby při zavádění plošného opatření, jakým je nulová tolerance hazardu, důkladně zkoumaly, zda se uvedené negativní jevy vyskytují v souvislosti s každou jednotlivou provozovnou.

### III.d. Legitimní očekávání stěžovatelky

[44] Další kasační námitka stěžovatelky spočívala v tom, že žalobou napadené rozhodnutí zasáhlo do jejího práva nabytého v dobré víře a do jejího práva na podnikání, a to překvapivým způsobem, který je v rozporu s principem legitimního očekávání.

[45] Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Problematikou legitimního očekávání provozovatelů hazardních her se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 - 32, například uvedl, že „*stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (dětí, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného*

*povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru.“* Nejvyšší správní soud v citované věci odmítl uznat jako legitimní i očekávání založené platným povolením, k čemuž uvedl, že „v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předcházejících nálezů Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území.“

[46] Výše uvedené se v plném rozsahu uplatní i v projednávané věci. Stěžovatelka si totiž musela být vědoma toho, že s ohledem na nálezy Ústavního soudu v otázkách práva obcí na regulaci hazardu dochází ke změně situace v tomto odvětví. Tyto nálezy přitom byly přijímány již od roku 2011. Stěžovatelka tak nemohla legitimně očekávat, že obce uvedenou pravomoc nebudou využívat. Žádala-li tedy stěžovatelka po vydání těchto nálezů o povolení k provozování videoloterijních terminálů, nemohla se legitimně domnívat, že o její žádosti bude rozhodnuto stejně jako v době před vydáním zmíněných nálezů a na ně navazujících obecně závazných vyhlášek obcí.

### *III. Odepření možnosti soudního přezkumu*

[47] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že v důsledku vydání novely loterijní vyhlášky jí bylo znemožněno dosáhnout úplného soudního přezkumu její věci. Lze jí sice přitakat, že vzhledem k vázanosti žalovaného novelou loterijní vyhlášky nemohl plnohodnotný přezkum proběhnout již v rámci správního řízení, to však neznamená, že se ochrany svých práv nemohla efektivně domoci soudní cestou.

[48] Stěžovatelka sama správně poukázala na to, že náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 stanovil, že správní soudy jsou oprávněny posoudit veškeré individuální okolnosti případu. Tento požadavek byl přitom naplněn jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Obě soudní instance věcně posoudily námitky stěžovatelky proti způsobu přijetí příslušné obecně závazné vyhlášky i proti jejímu obsahu. Odepření možnosti soudního přezkumu, a tedy porušení práva na spravedlivý proces, přitom nelze ztotožňovat s nevyhověním námitkám stěžovatelky.

[49] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelce nelze dát zapravdu v tom, že rozhodnutí zavést nulovou toleranci hazardu v městské části Praha 4 nebylo odůvodněno. Nemohlo tak ani dojít k omezení rozsahu soudního přezkumu v důsledku absence přezkoumatelného odůvodnění. Jak navíc vyplývá z výše citované judikatury, obec má možnost důvody pro přijetí obecně závazné vyhlášky objasnit i v řízení před správním soudem, přičemž ten je může hodnotit jako nedostatečné jen tehdy, když ani s ohledem na toto objasnění je nelze rozpoznat. V projednávané věci však Nejvyšší správní soud považoval s ohledem na zmíněné skutečnosti důvody přijetí novely loterijní vyhlášky za zcela dostatečné a přesvědčivé.

[50] Městský soud tedy posoudil uvedené právní otázky správně, takže nebyl naplněn ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

### **IV. Závěr a náklady řízení**

[51] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému

pokračování

v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť toto právo by jí podle ustanovení § 60 odst. 5 a § 120 s. ř. s. vzniklo pouze v případě náhrady nákladů, které by vynaložila v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, což se v daném případě nestalo.

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

V Brně dne 25. srpna 2020

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu