



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně

BRILLIANT HAPPY DAY a.s., HAPPY DAY holding,

IČ 26346559

sídlem náměstí Republiky 38, Plzeň

zastoupené advokátem JUDr. Zbyňkem Holým,

sídlem Malá 6, Plzeň

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,

sídlem v Praze 1, Letenská 15,

za účasti

Město Jesenice,

sídlem Budějovická 303, Jesenice

zastoupené advokátem Mgr. Martinem Žákem,

sídlem Šlikova 550, Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 24. 10. 2018, č. j. MF-27554/2016/34-9

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministryně financí podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „žalovaný“) ze dne 23. 1. 2017, č. j. MF-27554/2016/34-5 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobkyně o povolení k provozování hazardních her.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně požádala dne 2. 8. 2016 o vydání povolení k provozování deseti výherních hracích přístrojů na adrese Budějovická 371, Jesenice.
4. Dne 20. 12. 2016 zastupitelstvo města Jesenice schválilo obecně závaznou vyhlášku města Jesenice č. 6/2016 vydanou na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a v souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Podle preambule je záměrem vyhlášky omezení negativního vlivu hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na hazardních hrách. Podle čl. 1 vyhlášky se na celém území města Jesenice zakazuje provozování binga, technické hry a živé hry. Vyhláška byla vyvěšena dne 22. 12. 2016.
5. Žalovaný prvoinstančním rozhodnutím žádost zamítl. Uvedl, že město Jesenice přijalo s účinností od 6. 1. 2017 obecně závaznou vyhlášku č. 6/2016, která na celém území obce zakazuje provozování technické hry, živé hry a binga. Vydání povolení by tedy bylo v rozporu s právními předpisy.
6. Ministryně financí napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že pravomoc obcí regulovat na svém území hazard vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích. Obce jsou oprávněny i provozování hazardních her na svém území zcela zakázat.

II. Argumentace účastníků řízení

7. Žalobkyně v žalobě vznáší následující žalobní body:
 - 1) Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Ministryně se nevypořádala s námitkou, že vyhláška města Jesenice není platná.
 - 2) Město Jesenice nebylo oprávněno vydat ke dni 20. 12. 2016 žádnou obecně závaznou vyhlášku na základě § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, neboť toto ustanovení nebylo dne 20. 12. 2016 účinné. Nebylo k tomu oprávněno ani podle jiného zákona. Žalobkyně provozuje kasino, které je povolováno ministerstvem, a proto nelze na jeho žádost aplikovat § 10 písm. a) zákona o obcích
 - 3) Ministryní citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu nejsou na věc přílehlavá
 - 4) Vyhláška města Jesenice je nezákonná, neboť při jejím přijetí postupovalo město iracionálně. Hazardní hry zakázalo na celém území obce.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumenty z napadeného rozhodnutí a navrhl žalobu zamítnout.
9. Dne 24. 2. 2021 se ve věci konalo jednání před soudem. Žalobkyně, žalovaný i osoba zúčastněná na řízení setrvali na své argumentaci uvedené v písemných podáních.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

10. Soud dle § 75 soudního řádu správního přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
11. K jednotlivým žalobním námitkám soud uvádí následující.
12. **Ad 1)** K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být však vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tak nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
13. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a nepřezkoumatelným ve výše uvedeném smyslu jej neshledal. Z napadeného rozhodnutí je patrné, z jakých důvodů ministryně došla k závěru o potvrzení prvoinstančního rozhodnutí. Městský soud nepovažuje na nesrozumitelný či nedostatečný odkaz ministryně na § 4 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 7 zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterijní zákon“), jako zákonného podkladu zamítnutí žádosti.
14. Podle § 4 odst. 2 loterijního zákona povolení se vydá, jestliže provozování loterií a jiných podobných her je v souladu s jinými právními předpisy, nenarušuje veřejný pořádek a je zaručeno jejich řádné provozování včetně řádného technického vybavení.
15. Podle § 43 odst. 7 loterijního zákona loterie a jiné podobné hry, které nesplňují všechny podmínky tohoto zákona, nelze povolit.
16. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí, jako nakonec i prvoinstančního rozhodnutí, je zcela zřejmé, že ministryně měla za to, že žádost žalobkyně je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce, tedy s jiným právním předpisem. V tomto ohledu je odkaz na uvedená ustanovení loterijního zákona zcela správný a srozumitelný.
17. Ministryně se rovněž v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem zabývala námitkami žalobkyně.

18. Ministryně reagovala na námitku žalobkyně, že je nutno se zabývat platností vyhlášky tím, že do její působnosti nespadá dozor nad obecně závaznými vyhláškami. To městský soud v dané věci považuje za dostatečné. Argumentací žalobkyně ve správním řízení totiž nebylo, že by se jednalo o právní předpis pouze zdánlivý, jak v hypotetickém příkladu dovozuje v žalobě.
19. V dané věci není sporu o tom (žalobkyně žádné takové námitky nevznesla), že jde o obecně závaznou vyhlášku přijatou kompetentním orgánem (zastupitelstvem Města Jesenice) a řádně vyhlášenou. Nejde tedy o nicotný akt. Žalobkyně rozporuje, že zastupitelstvo přijalo již dne 20. 12. 2016 vyhlášku, která se opírala o zákon o hazardních hrách, který nabyl účinnosti až 1. 1. 2017. Předmětná obecně závazná vyhláška však uvádí, že je přijata na základě § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích a v souladu s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Spor se tu tedy vede o výklad pravomoci obce vydat tuto vyhlášku. To je však skutečně otázka, která není na posouzení žalovaného. Vyslovení nezákonnosti obecně závazné vyhlášky je v kompetenci Ministerstva vnitra a v konečném důsledku Ústavního soudu (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). Vypořádání této odvolací námitky ministryní je tedy příslušné a dostatečné.
20. I závěr ministryně, že argumentace žalobkyně ohledně nevynutitelnosti § 50 odst. 4 loterijního zákona není správná, je dostatečně odůvodněno. Tato odvolací námitka se vztahovalo k absenci notifikačního procesu zákona č. 300/2011 Sb., který toto ustanovení loterijního zákona novelizoval. K tomu ministryně zcela relevantně a logicky uvedla, že pravomoc obcí regulovat na svém území hazard vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích.
21. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je tedy nedůvodná.
22. **Ad 2)** Podle § 10 písm. a) zákona o obcích povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.
23. Otázku, zda obce jsou tímto ustanovením oprávněny zakázat provoz hazardních her na svém území, již opakovaně řešily správní soudy i Ústavní soud. Podle nich pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č.j. 10 As 62/2015-170; či nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, § 37). Městský soud nemá pochybnost o tom, že provozování hazardních her je činnost, která může narušit veřejný pořádek. Provozování hazardních her bez ohledu na to, o jaké hry se jedná, svými skutečnými dopady může negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Všem hazardním hrám provozovaným jako podnikatelské činnosti je společné, že mohou vyvolat fenomén tzv. patologického hráčství. Jak konstatoval Ústavní soud, herny lákají k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám a navazují se na ně společensky škodlivé aktivity (Pl. ÚS 56/10, § 37).
24. Město Jesenice spornou vyhlášku vydalo na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, jak výslovně uvádí v návěti vyhlášky. Pokud k tomu bylo oprávněno podle tohoto ustanovení, jsou dle soudu zcela bezpředmětné námitky žalobkyně, že nedošlo k notifikačnímu

procesu u zákona č. 300/2011 Sb., či že k vydání vyhlášky nebylo oprávněno podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Z tohoto ustanovení totiž obec svou pravomoc vydat vyhlášku neodvozuje. Ve vyhlášce se pouze uvádí, že je i v souladu s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. To je dle soudu logické. Pokud vyhláška měla být účinná již za doby účinnosti zákona o hazardních hrách, neměla by být s ním v rozporu. Vyhláška přitom nabyla účinnosti až v době účinnosti zákona o hazardních hrách. Proto bylo na místě slučitelnost s očekávanou právní úpravou posoudit a konstatovat v textu vyhlášky.

25. Dle soudu není ani podstatná skutečnost, že žádost žalobkyně byla posuzována ministerstvem dle zákona o hazardních hrách. Pravomoc obcí regulovat hazard podle § 10 písm. a) zákona o obcích vyvěrá z ústavního práva obcí na samosprávu (viz čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy), není zákonem omezena na situace, kdy povolení vydává obec. Město Jesenice provozování hazardních her zakázalo pouze na svém vlastním území. Jde tedy o regulaci místní záležitosti. Nakonec i Ústavní soud již opakovaně tuto pravomoc obcí akceptoval v situaci, kdy povolení vydávalo ministerstvo (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2315/12 a III. ÚS 2336/12).
26. Tato námitka tedy není důvodná.
27. **Ad 3)** V pasáži napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně rozporuje, ministryně odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 297/2015-77, č. j. 10 As 62/2015-170 a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Z těchto rozhodnutí ministryně dovozuje, že město Jesenice bylo oprávněno spornou vyhlášku vydat na základě § 10 písm. a) zákona obcích. Žalobkyně odkazuje na odlišné skutkové okolnosti těchto případů.
28. K tomu městský soud uvádí, že všechna odkazovaná rozhodnutí se týkala omezení provozování hazardních her. Ve všech byla řešena otázka, zda obec měla pravomoc tuto činnost regulovat na svém území na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Ministryně v napadeném rozhodnutí použila tento princip pro účely odůvodnění svého rozhodnutí. Městský soud v Praze v tom nespatřuje nic závadného. Naopak jde o judikaturu zvolenou přiléhavě a odkazy na judikaturu činí správní rozhodnutí přesvědčivější a konzistentnější.
29. Není podstatné, že konkrétní skutkové okolnosti byly v každém případě lehce odlišné. Povinnost soudu zohledňovat předchozí judikaturu nestojí na naprosté totožnosti skutkových okolností. Z rozhodnutí soudu v konkrétním případě se dovozují obecné principy, které jsou následně aplikovány na budoucí případy, ve kterých vyvstane obdobná právní otázka. Judikatura má tak obecný normativní význam precedentního charakteru (srovnej podrobněji Bobek Michal, Kühn Zdeněk a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Auditorium, 2013, zvláště s. 107 nn). Vliv judikatury nelze omezit na zcela shodné skutkové případy. To by nakonec ani nebylo možné, neboť žádné dva případy nejsou zcela shodné. Otázkou je, zda se případy shodují v rysech, které jsou podstatné pro aplikaci daného právního názoru vysloveného v předchozím případě.
30. V dané věci není podstatná povaha hazardní hry, či kdo vydává povolení. Obec je oprávněna na základě § 10 písm. a) obecního zákona regulovat jakýkoliv provoz hazardních her regulovaných zákonem o hazardních hrách, respektive dříve loteriijním zákonem (viz argumentace soudu výše). Ministryně tedy odkázala na přiléhavou judikaturu.
31. I tato námitka je nedůvodná.

32. **Ad 4)** Žalobce nakonec rozporuje racionálnost předmětné vyhlášky Města Jesenice, která zakázala provoz hazardních her na celém svém území.
33. Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek postupuje testem tzv. čtyř kroků (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.). V jeho rámci zkoumá dvě formální a dvě meritorní kritéria, a to za první, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda byla přijata způsobem, který zákon předepisuje; za druhé, zda obec při jejím vydání nevykročila ze zákonem stanovené působnosti (nejednala ultra vires); za třetí, zda obec nezneužila svou působnost, a za čtvrté, zda obecně závazná vyhláška neporušuje kritérium „rozumnosti“.
34. Z judikatury Ústavního soudu je také zřejmé, že obecně závazné vyhlášky, kterými obce přistoupily k regulaci hazardu na svém území, jsou vydávány v mezích působnosti a pravomoci obcí (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011).
35. V nyní posuzovaném případě dospěl soud k závěru, že město Jesenice využilo své zákonem dané možnosti regulovat provozování hazardních her na svém území. Konkrétně vyhláška zakazuje provozování některých hazardních her na celém území města. Zákon obce přitom nijak neomezuje v tom, kde mohou provozování hazardních her zakázat. Městu Jesenice tedy nic nebrání zákaz vztáhnout na celé své území. Město navíc nezakázalo veškeré hazardní hry na svém území, ale pouze některé. Podle § 3 odst. 2 zákona o hazardních hrách tento zákon upravuje tyto druhy hazardních her: a) loterii, b) kursovou sázku, c) totalizátorovou hru, d) bingo, e) technickou hru, f) živou hru, g) tombolu, h) turnaj malého rozsahu. Vyhláška zakazuje pouze menšinu druhů hazardních her regulovaných zákonem.
36. Co se týče posledního kroku testu, tak dle Ústavního soudu aplikace principu nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností (např. Pl.ÚS 29/10, bod 54). Takovou výjimečnou nerozumnost však městský soud v nyní projednávané vyhlášce nespatřuje. Jasným smyslem vyhlášky je snaha 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 které mají hluboký dopad do osobního i pracovního života. Vyhláška také nezakázala provoz úplně všech hazardních her, ale pouze vybraných.
37. Městský soud proto dospěl k závěru, že město nevydalo vyhlášku v rozporu se zákonem či ústavním pořádkem.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
39. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

40. Osobě zúčastněné na řízení dle § 60 odst. 1 soudního řádu správního náhrada nákladů nepřísluší. V této věci ji soud žádné povinnosti neuložil a důvody zvláštního zřetele hodných nebyly shledány.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. února 2021

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu