



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **SKOKY, a.s.**, se sídlem Kremnická 3031/11, Praha 4, zastoupena JUDr. Romanou Javornickou, advokátkou se sídlem Staroměstské nám. 17, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2009, čj. S-MHMP 256737/2009/DPC-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2013, čj. 11 Af 19/2013-80,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Úřad městské části Praha 2 (správní orgán I. stupně) zamítl dne 3. 2. 2009 žádost žalobkyně o vydání povolení k provozování jednoho výherního hracího přístroje. Její odvolání žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví. Důvodem bylo, že žalobkyně hodlala provozovat výherní hrací přístroj na místě, kde to neumožňuje vyhláška č. 19/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat

výherní hrací přístroje, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 19/2008 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „vyhláška č. 19/2007“). Obecně závaznou vyhlášku přijalo zastupitelstvo hl. m. Prahy na základě § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobu k městskému soudu. Ten jí rozsudkem ze dne 22. 6. 2012, čj. 11 Ca 213/2009-41, zamítl jako nedůvodnou. Ke kasační stížnosti žalobkyně však zdejší soud uvedený rozsudek zrušil svým rozsudkem ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 Afs 78/2012-56, z důvodu částečné nepřezkoumatelnosti. Městský soud totiž neprovedl *tzv. test čtyř kroků* (konkrétně třetí a čtvrtý krok testu) k posouzení zákonnosti a ústavnosti obecně závazné vyhlášky, jehož je dle názoru Ústavního soudu v těchto případech třeba použít [viz nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.; zejména bod 29 nálezu)]. Městský soud tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností a rozhodl v přímém rozporu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jakkoliv jej jinak citoval.

[3] Znovu o věci rozhodl městský soud rozsudkem označeným v záhlaví. Žalobu opět zamítl. Do odůvodnění svého rozsudku městský soud zahrnul úvahy Nejvyššího správního soudu ohledně dříve uplatněných námitek v předchozí kasační stížnosti, které zdejší soud shledal nedůvodnými. Na závěr se věnoval otázce, zda obecně závazná vyhláška žalovaného vyhovuje třetímu a čtvrtému kroku testu k posouzení zákonnosti a ústavnosti napadené vyhlášky.

[4] Při posuzování třetího kroku testu (tj. zda obec při vydávání vyhlášky nezneužila zákonem stanovenou působnost) vycházel městský soud z nálezů Ústavního soudu [již cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a dále ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb., a tam citovanou judikaturu], a dále z důvodové zprávy k vydané obecně závazné vyhlášce. Konkrétně posuzoval, zda napadená ustanovení obecně závazné vyhlášky nejsou v rozporu s požadavky kladenými judikaturou na zákonnost a ústavnost obecně závazných vyhlášek. Dospěl k závěru, že obec postupovala na základě výslovného zmocnění § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, a žádné zneužití působnosti ze strany obce při vydání vyhlášky neshledal.

[5] Ve čtvrtém kroku testu městský soud zvažoval, zda obecně závazná vyhláška ob stojí i pokud jde o zjevnou nerozumnost. I v tomto případě vycházel zejména z judikatury Ústavního soudu [nálezy ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317; 486/2006 Sb.), ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.), či ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621; 304/2010 Sb.)]. Podle této judikatury přichází aplikace principu nerozumnosti v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejich dopadů měřených obecnou rozumností. Snahu obce o omezení lokalit se zvýšenou koncentrací problémových osob a zvýšenou kriminalitou v důsledku provozování výherních hracích přístrojů městský soud neshledal nerozumnou, naopak, v této snaze nenalezl prvky absurdity. Stěžovatelka navíc nic takového netvrdila. Za irrelevantní v tomto ohledu považoval městský soud též její tvrzení, že výherní hrací přístroje lze jinak řečeno provozovat na jiném konci příslušné ulice (i toto tvrzení však nijak stěžovatelka nedoložila či nijak blíže nespecifikovala). Dle této logiky by dle názoru

pokračování

městského soudu obec musela vždy hrací přístroje vyloučit plošně a zcela. Fakticky by tak nikdy nemohla využít svého zmocnění k určení míst, kde výherní hrací přístroje provozovat lze.

[6] Městský soud uzavřel, že obecně závazná vyhláška č. 19/2007 v testu čtyř kroků obstála. Neshledal ani jiný důvod, který by po posouzení všech individuálních okolností případu odůvodňoval neaplikování této vyhlášky ve věci stěžovatelky.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[7] Kasační stížností, resp. jejím doplněním ze dne 13. 1. 2014, se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení uvedeného rozsudku městského soudu, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu dle ní zůstal nadále nepřezkoumatelný a městský soud v novém rozhodnutí nerespektoval právní názor Nejvyššího správního soudu po zrušení jeho předchozího rozsudku.

[8] Nejvyšší správní soud zavázal městský soud k tomu, aby v novém rozhodnutí provedl úvahu ohledně třetího a čtvrtého kroku testu k posouzení ústavnosti a zákonnosti obecně závazné vyhlášky v souladu s nároky, které na tuto úvahu klade judikatura Ústavního soudu. Na jedné straně stěžovatelka tvrdí, že městský soud se se žalobními argumenty, které odpovídají těmto krokům testu, vypořádal nepřezkoumatelně, na straně druhé se závěry městského soudu k těmto otázkám zjevně polemizuje. Téměř doslova přitom opakuje námitky vznesené již v předchozí kasační stížnosti, zejména pokud jde o nedostatek nezbytné míry obecnosti obecně závazné vyhlášky a s tím související tvrzení, že seznam povolených lokalit je „šitý na míru“ již existující skupině provozovatelů; pokud jde o nerovnost mezi dvěma skupinami provozovatelů výherních hracích přístrojů – těmi, kteří jsou zároveň provozovateli sázkových her v kasinu, a těmi, kteří jimi nejsou; dále ohledně principu historické hodnoty lokality, kdy tato hodnota lokality, v níž má stěžovatelka svou provozovnu, se od vydání předchozí obecně závazné vyhlášky nijak nezměnila, navíc, toto hledisko má při určování povolených lokalit pouze subsidiární charakter; a konečně, že městský soud se nezabýval korespondencí stěžovatelky se starostkou Městské části Praha 2.

[9] K samotným úvahám městského soudu ohledně testu čtyř kroků stěžovatelka namítá, že nezpochybňuje pravomoc obcí regulovat místa provozování výherních hracích přístrojů, ale způsob, kterým tak činí. Důvody uvedené v důvodové zprávě k vyhlášce č. 19/2007, o které opřel své úvahy i městský soud, považuje stěžovatelka za velice obecné, založené toliko na obecném poznatku o negativních důsledcích spojených s hracími přístroji. Tyto důvody nijak nevypovídají o racionalitě (rozumnosti), neutrálnosti a nediskriminační povaze výběru povolených lokalit, resp. nezahrnutí adresy stěžovatelky na příslušný seznam, což je v přímém rozporu s třetím krokem testu. Pokud městský soud

dospěl k závěru, že tomu tak není, opětovně dle stěžovatelky rozhodl nejen v rozporu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ale i se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[10] Ze všech těchto důvodů stěžovatelka trvá na názoru, že selektivní výběr nemovitostí žalovaným vykazuje prvky libovůle a diskriminace a navrhuje, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 2. 2014 předně uvedl, že regulace loterií a jiných podobných her formou obecně závazných vyhlášek patří do samostatné působnosti obcí (tj. zde Hl. m. Prahy), nikoliv do kompetence žalovaného, který je pouze povinen se, jakožto správní orgán, řídit platnými právními předpisy. Zpochybňuje-li stěžovatelka zákonnost obecně závazné vyhlášky a z ní vyplývající správní rozhodnutí, měla se obrátit na orgán dozoru (Ministerstvo vnitra) nebo na soud s návrhem na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo její části. Teprve shledal by některý z příslušných orgánů nezákonnost této vyhlášky, mohlo by se jednat o nezákonnost navazujících správních rozhodnutí. V době žádosti stěžovatelky o vydání povolení byla obecně závazná vyhláška č. 19/2007 účinná a pro správní orgány závazná.

[12] Žalovaný se neztotožnil ani s názorem stěžovatelky, že adresy vymezené v seznamu vyhlášky č. 19/2007 jsou selektivní bez racionálně objektivního odůvodnění, či diskriminační. Na všechny otázky správní orgány i soudy stěžovatelce v této souvislosti již odpověděly, pouhý její nesouhlas nezakládá nezákonnost vyslovených závěrů. Žalovaný dále odkázal na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, své rozhodnutí a napadený rozsudek městského soudu.

[13] V bodě III. vyjádření se žalovaný podrobně vyjadřuje k jednotlivým námitkám stěžovatelky ohledně závěrů městského soudu o testu čtyř kroků. Pokud jde o třetí krok testu, žalovaný citoval body 31 až 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, v němž Ústavní soud shrnuje věcnou působnost obcí bez dalšího vydávat obecně závazné vyhlášky upravenou v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Obec může dle tohoto ustanovení výslovně též regulovat činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a to jak místně, tak časově, případně je na některých veřejných prostranstvích obce zcela zakázat. Ke čtvrtému kroku testu odkázal žalovaný na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, konkrétně na bod 54. V této části Ústavní soud poskytl příslušným orgánům návod, jakým způsobem je potřeba posuzovat čtvrtý krok testu, tj. existenci zjevné nerozumnosti, přičemž žalovaná tím poukazuje na to, že vyhláška č. 19/2007 toto kritérium nenaplnuje. V závěru se žalovaná rovněž vyjádřila k námitkám stěžovatelky ohledně nerovnosti mezi různými skupinami provozovatelů výherních hracích přístrojů a nezohlednění korespondence stěžovatelky se starostkou Městské části Praha 2.

[14] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby jí zdejší soud zamítl.

pokračování

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] V dané věci stěžovatelka podává kasační stížnost podruhé, a to proti rozsudku, jímž městský soud rozhodoval znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 As 78/2012-56. Vzhledem k tomu, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. podání opakované kasační stížnosti obecně vylučuje, zabýval se zdejší soud nejdříve otázkou, zda je kasační stížnost stěžovatelky přípustná [IV.A.]. Poté se zabýval posouzením přípustných námitek (viz bod [23] až [25] níže), a to jak z pohledu správnosti závěrů městského soudu, tak z pohledu jejich dostatečného odůvodnění [IV.B.; kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

IV.A.

Přípustnost opakované kasační stížnosti

[16] Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. stanoví, že kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Smyslem tohoto institutu je, „aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil“ [viz usnesení NSS ze dne 10. 6. 2008, čj. 2 Afs 26/2008-119, v němž NSS v podstatě převzal právní názor vyjádřený v nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519)]. Ze shora uvedeného vyplývá, že pokud stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku, resp. proti argumentaci Nejvyššího správního soudu samotného, je třeba takové námitky odmítnout jako nepřípustné dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[17] Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obsahuje z uvedeného pravidla výjimku. Kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Přípustnost kasační stížnosti je tedy omezena ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Toto omezení odráží závaznost právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Zruší-li totiž Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[18] Další případy, kdy lze opakovanou kasační stížnost shledat přípustnou, dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. judikatura Ústavního soudu a zdejšího soudu. Jedná se o případy, kdy Nejvyšší správní soud vytkl nižšímu správnímu

soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24.). Námitky opakované kasační stížnosti musí směřovat k právní otázce, která nemohla být řešena v první kasační stížnosti, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu.

[19] Opakovaná kasační stížnost je dále přípustná i v případě, kdy krajský soud doplnil po zrušení svého původního rozsudku dokazování, i když nově zjištěné skutečnosti hodnotil v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným obecně a *obiter dictum* ve zrušujícím rozsudku. Obdobně je opakovaná kasační stížnost přípustná, pokud došlo ke změně skutkových zjištění či právních poměrů nebo k podstatné změně judikatury v situaci, kdy v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem NSS a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti uvažil o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu cit. v bodě [17] shora). K žádné z těchto situací v případě stěžovatelky však nedošlo.

[20] Lze shrnout, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil obsah kasačních námitek v souladu se shora uvedenými kritérii. Ve svém předchozím rozsudku ve věci stěžovatelky ze dne 28. 3. 2013, čj. 1 As 78/2012 - 56, shledal argumenty stěžovatelky, že vyhláška č. 19/2007 je protiústavní a nezákonná jen proto, že není dostatečně obecná, nedůvodnými a závěry městského soudu v této části plně přezkoumatelnými a správnými. Námitky týkající se nedostatku obecnosti vyhlášky č. 19/2007 resp. týkající se otázky, zda může obec stanovit povolené lokality výčtem jednotlivých adres v seznamu vyhlášky, jsou proto ve smyslu výše cit. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a cit. judikatury nepřípustné. Nejvyšší správní soud k nim již jednou svůj právní názor s odkazem na judikaturu Ústavního soudu zcela jednoznačně vyslovil a tímto svým názorem městský soud v novém rozhodnutí závázal. Ostatně tímto názorem je vázán i sám Nejvyšší správní soud. Městský soud se v napadeném rozsudku od těchto závěrů nijak neodchýlil a právní názor zdejšího soudu respektoval.

[22] Těmito námitkami nebyl zdejší soud oprávněn se jakkoliv zabývat.

[23] Úkolem městského soudu v novém rozhodnutí bylo vypořádat zbylé námitky ve světle hodnocení třetího a čtvrtého kroku testu k posouzení ústavnosti a zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Část těchto námitek stěžovatelka uplatnila znovu v kasační stížnosti. Jde konkrétně o tyto námitky: 1) historická hodnota dané lokality nemá takový význam, který by bránil provozování výherních hracích přístrojů v dané lokalitě, 2) vyhláška č. 19/2007 činí nedůvodné rozdíly v postavení provozovatelů výherních hracích přístrojů, kteří paralelně provozují sázkové hry a kasina, a těmi, kteří nikoliv, a 3) z

pokračování

kořespondence stěžovatelky se starostkou Městské části Praha 2 vyplývají rozporuplné důvody, které údajně vedly k vyřazení adresy stěžovatelky ze seznamu povolených lokalit. V nové kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že městský soud se těmito otázkám nevěnoval, současně však tvrdí, že při jejich posouzení nerespektoval právní názor Nejvyššího správního soudu a k závěrům městského soudu předkládá protiargumenty.

[24] Na tomto místě je nutno předeslat, že námitky týkající se kořespondence se starostkou Městské části Praha 2 se míjejí s předmětem tohoto řízení. Předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkoumání závěrů městského soudu o zákonnosti rozhodnutí žalovaného, eventuálně zákonnosti a ústavnosti žalovaným aplikované obecní vyhlášky, nikoliv kořespondence se starostkou Městské části Praha 2, v níž se stěžovatelka dožadovala určení jiného místa, kde by eventuálně mohla svou činnost provozovat.

[25] Zbylými námitkami [ad 1) a 2) v bodě [23] výše] se zdejší soud dosud nemohl zabývat, neboť potřebné úvahy městského soudu v předchozím rozsudku zcela absentovaly. Proto jsou tyto námitky v dané věci přípustné a zdejší soud se s nimi vypořádal tak, jak je uvedeno níže.

IV.B.

Posouzení závěrů městského soudu učiněných v rámci tzv. testu čtyř kroků

[26] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); námitka nepřezkoumatelnosti, kterou je povinen se zabývat i bez návrhu, byla součástí kasačních námitek.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Městský soud ve svém rozsudku jako východisko vlastních úvah použil argumentaci judikaturou Ústavního soudu (viz s. 7, první odst. napadeného rozsudku). Ten již v nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) zamítl návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, rovněž regulující výherní hrací přístroje tak, že byla stanovena adresa (v případě Františkových Lázní dokonce jediná), na níž bylo možno tyto přístroje provozovat. Právní názory v tomto nálezu uvedené jsou součástí dnes již ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu [srov. např. náleze ze dne 27. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.)] a jsou zcela použitelné i na věc stěžovatelky.

[29] Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 dále upozornil, že k posouzení zákonnosti a ústavnosti obecně závazné vyhlášky je třeba použít *tzv. test čtyř kroků* [bod 29 nálezu, srov. k tomu již náleze ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.)]. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. *krok testu*), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. *krok testu*), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. *krok testu*) a konečně zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. *krok testu*). Pokud správní orgán zasáhne do veřejného subjektivního práva provozovatele tím, že mu

nevydá povolení v důsledku obecně závazné vyhlášky, může se provozovatel bránit správní žalobou. „*Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat*“ (bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, srov. obdobně nálezy ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07, (N 80/49 SbNU 165); 287/2008 Sb.).

[30] Námitky, které stěžovatelka vznesla, bylo možno podřadit pod námitky zpochybňující třetí a čtvrtý krok testu. Městský soud k jejím námitkám uvedl, že pokud jde o svěřenou působnost, nemá pochybnosti o tom, že by jí obec při vydání vyhlášky zneužila. Stanovení míst a času provozování výherních hracích přístrojů je právem obce dané jí zákonem. Obec může provozování této činnosti dokonce zcela zakázat. Z důvodové zprávy vydané v souvislosti s přijímáním vyhlášky dle městského soudu vyplývají konkrétní důvody, které magistrát města vedly k omezení provozování loterií a jiných podobných her na území města Prahy. Není totiž tajemstvím, že tato činnost je spojena s mnohými negativními jevy (např. „gamblerství“ a navazující poškozování duševního stavu hráčů, dopady do osobního a pracovního života těchto osob a jejich rodin, s tím spojený zvýšený výskyt trestné činnosti v příslušných oblastech, užívání omamných látek, alkoholismus, rušení nočního klidu a veřejného pořádku, vandalství, bezdomovectví, atd.).

[31] S těmito závěry, které městský soud podrobně rozepsal na s. 8 svého rozsudku, zdejší soud plně souhlasí. To, že obec nezneužila jí svěřené pravomoci, plyne rovněž z argumentů, které padly v souvislosti s přijímáním sporné vyhlášky (zápis z 12. zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 13. 12. 2007, veřejně dostupný na http://www.praha.eu/public/a4/3f/e2/1321572_216776_archiv_stenozaznam_12.pdf). Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyplývá, že se obec intenzivně zabývala řešením problémů spojených s provozováním výherních hracích přístrojů na území hl. města Prahy a jejich prudkým nárůstem za poslední období. Doslova se na s. 7, odst. 7 cit. zápisu uvádí, že „*město nechce dále připustit další zvyšování počtu výherních hracích přístrojů, ale především lokalit, kde se výherní hrací přístroje mohou provozovat.*“ Z důvodu nedostatku zákonné úpravy se proto obec rozhodla tyto jevy a činnosti regulovat na základě obecně závazné vyhlášky, a to tak, že bude postupně místa, na nichž již výherní hrací přístroje povoleny jsou, omezovat. To je také odpověď na opakovaně vznesenou námitku stěžovatelky, že seznam adres povolených lokalit odpovídá adresám již existujících provozovatelů. Záměrem obce bylo zcela zjevně počet míst výrazně omezit postupnými kroky. Je proto jen logické, že při tom bude vycházet z okruhu provozovatelů, kterým byla v minulosti povolení k provozování výherních hracích přístrojů již vydána a tato místa postupně (i s ohledem na platnost příslušných povolení vydaných před účinností vyhlášky) omezovat.

[32] Dále se z tohoto zápisu podává, že předkladatel návrhu vyhlášky považoval přijetí vyhlášky pouze za první krok ke kýženému cíli. Pro účely definování dalších nezbytných kroků zřídil expertní pracovní skupinu složenou ze starostů jednotlivých městských částí, která se měla touto problematikou podrobně zabývat a navrhnout další kroky a řešení. V průběhu roku 2008 sestavila mimo jiné návrh principů provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy, tedy jakýchsi pravidel, dle kterých měly být pro příště posuzovány provozovny s výherními hracími přístroji. Obec při odstranění nedostatků a

pokračování

nežádoucích jevů provázejících provozování výherních hracích přístrojů považovala za nezbytné, aby k této regulaci bylo přistupováno jednotným způsobem, a to nikoliv plošně, nýbrž s ohledem na předem stanovené a transparentní principy.

[33] Předkladatel návrhu změny obecně závazné vyhlášky č. 19/2007 definoval tři základní principy (viz zápis ze zasedání zastupitelstva ze dne 11. 12. 2008, dostupný na http://www.praha.eu/public/d0/7a/17/1321457_216720_archiv_stenozapis_22.pdf), a to teritoriální, provozní a princip zvláštního významu dané lokality. *Teritoriální princip* omezuje provozování výherních hracích přístrojů v blízkosti určitých konkrétně uvedených druhů míst (škol a školských zařízení, zdravotnických zařízení orgánů státní správy, resp. sídla magistrátu, apod.). Tzv. *provozní princip* je souborem opatření, který má vést ke snížení nežádoucích jevů spojených s provozem výherních hracích přístrojů tím, že provozovatelé heren odstraní vnější displaye JackPot, pohyblivé poutače propagující hru, vně viditelné nabídky na konzumaci ke hře zdarma nebo naopak umístění upozornění zákazu vstupu osobám mladším 18 let do provozovny, či kamerového systému, apod. (viz Návrh principů provozování výherních hracích přístrojů na území hl. m. Prahy - veřejně dostupný na [http://envis.prahamesto.cz/\(1a0ovu550qwww42sd4wz5355\)/default.aspx?id=76347&ido=5074&sh=131206488](http://envis.prahamesto.cz/(1a0ovu550qwww42sd4wz5355)/default.aspx?id=76347&ido=5074&sh=131206488)). Z textu výše uvedeného návrhu principů dále vyplývá, že pro zajištění účelu těchto principů doporučila Rada hl. m. Prahy také uplatňovat tzv. *princip zvláštního významu lokality*. Tento princip měl umožnit městským částem, aby již nezávisle na zastupitelstvu hl. města Prahy samy vymezily lokality, které s ohledem na místní znalosti považují za zvlášť významné natolik, že provozování výherních hracích přístrojů by hodnotu těchto lokalit poškozovalo, a to v situaci, kdy by v těchto oblastech nebylo možné provozování výherních hracích přístrojů omezit na základě předchozích dvou principů. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že toto kritérium se má uplatňovat pouze subsidiárně, nebo že má snad jakousi podružnou funkci. Naopak, toto kritérium dává městským částem možnost dosáhnout účelu právní úpravy ve výjimečných situacích, které nelze „ošetřit“ předchozími principy. To ostatně vyplývá i z vyjádření předkladatele návrhu na již zmíněném zasedání zastupitelstva dne 11. 12. 2008: „*Je to navrženo v případě, že se městská část rozhodne o své vůli, že některá část území městské části, které spravuje, je natolik významnou lokalitou, že žádá, aby v této části městské části nebylo povoleno provozování výherních hracích přístrojů nikde. Toto oprávnění využila MČ Praha 1 a Praha 2*“ (viz s. 17 zápisu, poslední odst.).

[34] Vyhláška č. 19/2008, která měnila vyhlášku č. 19/2007, provedla tyto principy formou pozitivního výčtu míst a časů, kde a kdy bylo možno výherní hrací přístroje provozovat. V této fázi se však obec rozhodla zatím do seznamu výčtu adres nezahrnovat otázku povolování a provozování kasin, neboť z informací ministerstva financí vyplývalo, že na území Prahy se v té době nacházelo pouze 128 kasin (oproti tehdy 1422 lokalitám s výherními hracími přístroji provozovanými mimo kasina). Vyhláška také nedopadala na provozovatele videoloterních terminálů, neboť k jejich povolování bylo dle tehdejších názorů ze zákona příslušné ministerstvo financí, nikoliv obce samotné, které tedy na jejich povolování nemají žádný vliv. Tato skutečnost, jak patrně z diskuse na zasedání zastupitelstva, však zastupitelstvo znepokojovala a proto bylo navrženo tuto otázku do budoucna řešit návrhem na změnu samotného zákona o loteriích. Ze zápisu zasedání zastupitelstva (s. 18, odst. 8 zápisu) vyplývá, že ve vztahu k ostatním skupinám

provozovatelů výherních hracích přístrojů neměla v danou chvíli obec dostatek relevantních informací, aby mohla učinit patřičné kroky i vůči těmto provozovatelům. Z tohoto důvodu se předkladatel zavázal vypracovat zprávu o situaci na úseku provozování výherních hracích přístrojů, videoloterních terminálů a kasin na území hl. m. Prahy s termínem do 31. 3. 2009.

[35] Obec tedy své právo vydat obecně závaznou vyhlášku upravující místa a čas, na kterých lze na území hl. m. Prahy provozovat výherní hrací přístroje, realizovala v souladu se zákonem. Za zneužití působnosti rozhodně nelze považovat záměr, resp. cíl obce regulovat nežádoucí negativní dopady spojené s provozováním výherních hracích přístrojů. Vyřazení (mimo jiné i) adresy stěžovatelky ze seznamu povolených lokalit je tak důsledkem snahy obce co nejvíce omezit oblasti, kde lze na území města Prahy výherní hrací přístroje provozovat.

[36] To, že stěžovatelčina adresa nebyla dále zahrnuta mezi těmi, na kterých lze výherní přístroje provozovat, zatímco jiné adresy zůstaly zachovány, nelze v žádném případě označit za diskriminaci. Podstatou práva je rozlišování; toliko rozlišování na základě nepřijatelného a zákonem zakázaného kritéria je protiprávní diskriminací [srov. náleze ze dne 7. 6. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (N 29/3 SbNU 209; 168/1995 Sb. - *autorizace jako podmínka pro provozování činnosti autorizovaných architektů a inženýrů*); náleze ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb. - „*malé nezávislé pivovary*“) a další judikatura]. Žádné takové zakázané kritérium přitom stěžovatelka netvrdí. V její logice bude diskriminací jakékoliv rozhodnutí, které nezahrne její prostory mezi ty, na kterých výherní přístroje provozovat lze. Takovéto pojmání diskriminace je však zjevně absurdní.

[37] Tyto námitky, včetně námitky nepřezkoumatelnosti, jsou proto nedůvodné.

[38] Pokud jde o přezkoumání závěrů městského soudu v otázce čtvrtého kroku testu, Nejvyšší správní soud k tomu znovu opakuje závěry Ústavního soudu. Aplikace testu zjevné nerozumnosti je kvalitativně odlišná od aplikace testu proporcionality a ze strany soudu musí být velmi restriktivní. 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 rozpoznaný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Kritérium nerozumnosti nesmí být použito jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že 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 [srov. náleze ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.), bod 54].

[39] Městský soud k tomu na s. 8 druhý odst. a s. 9 napadeného rozsudku mimo jiné uvedl, že snahu obce „o omezení lokalit, ve kterých se zvyšuje koncentrace problémových osob a dochází ke zvýšenému výskytu trestné činnosti, je snahou rozumnou a z pohledu života lidí, kteří hrací automaty nevyužívají, snahou žádoucí. V této snaze obce nelze najít prvky absurdity za situace, kdy žalobce ani v tomto směru žádná skutková tvrzení neuvedl.“ I s tímto

pokračování

posouzením městského se zdejší soud ztotožňuje. Není nic absurdního na tom, že obec reguluje na svém území činnost svých obyvatel, aby zabránila rozmachu kriminality a jiných doprovodných negativních vlivů spojených s provozováním výherních hracích přístrojů. To je dokonce jejím úkolem. Výklad stěžovatelky je pouze jejím subjektivním názorem a její nesouhlas či dotčení její podnikatelské činnosti nezakládá absurdnost kroků obce v této oblasti.

[40] Nejvyšší správní soud podotýká, že správní soudy tu nejsou od toho, aby přezkoumávaly právní předpis obce jako normotvůrce z hlediska toho, *proč* na jedné adrese hrací přístroje povoleny nejsou, zatímco na jiné adrese povoleny jsou. Správní soud nepřezkoumává *rozumnost* obecní vyhlášky. Při svém přezkumu sleduje jen to, zda obecní vyhláška není při regulaci hracích přístrojů *zjevně nerozumná*. Příkladem zjevné nerozumnosti budou jen kvalifikované důvody, jako absence jakéhokoliv rozumného vysvětlení obecní vyhlášky, skutečnost, že sledovaný cíl obecní vyhlášky nemůže být v žádném myslitelném případě vyhláškou dosažen atd. Městský soud správně k stěžovatelčině otázce, proč nebyla právě její adresa uvedena v seznamu těch, kde je provoz hracích přístrojů povolen, podotkl, že „*pokud by tomuto tvrzení (ničím konkrétně nedoloženému) přisvědčil, znamenalo by to, že by obec nemohla využít svého zákonem daného zmocnění k určení míst, kde je možné hrací přístroje provozovat, a musela by hrací přístroje vyloučit plošně a zcela. Jinak by totiž vždy mohlo být argumentováno tím, že zákaz umístění hracích přístrojů v určité lokalitě umožňuje umístění hracích přístrojů v lokalitě jiné. Lze tedy uzavřít, že i z hlediska 4. kroku testu vyhláška ob stojí.*“

[41] I tento soubor námitek je proto nedůvodný.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující obvyklou administrativní činnost nevznikly, proto mu zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 14. května 2014

Zdeněk Kühn

předseda senátu