



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **AUTOART RUN a. s.**, se sídlem Voskovcova 1075/45, Praha 5, zastoupené Mgr. Alicí Chlaňovou, advokátkou se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2013, č. j. MMP/265392/13, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2015, č. j. 57 Af 5/2014 - 76,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2015, č. j. 57 Af 5/2014 - 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městského obvodu Plzeň 1 (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 10. 2013, č. j. Fin/VHP/25/16367/2013/Bou zamítl žádost žalobkyně ze dne 30. 8. 2013 o povolení provozování 5 ks výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) v provozovně herna Parking Game, na adrese Gerská 2187/30h, v období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014, protože dle vyhlášky statutárního města Plzně č. 4/2012, o stanovení míst a času, ve kterém mohou být provozovány loterie, sázkové a nebo jiné podobné hry, ve znění vyhlášky č. 5/2013 (dále jen „vyhláška“), na výše uvedeném místě již není dovoleno provozovat sázkové hry a jiné podobné hry. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Plzni. Namítala, že povolení dle části druhé zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), je nárokové a vydá se, jsou-li

splněny zákonem stanovené podmínky. Žalobkyně namítala, že žádost o povolení provozování výherních hracích přístrojů bez dalšího nelze zamítnout pouze na základě prostého konstatování skutečnosti, že na dané adrese není jejich provoz povolen. Dále uvedla, že v seznamu vyhlášky figurují provozovny, které se nacházejí v bezprostřední blízkosti mateřských školek, dětských hřišť a na dalších nevhodných místech ohrožujících veřejný pořádek a výchovu mládeže. Dle názoru žalobkyně z uvedeného vyplynulo, že seznam míst určených k provozování VHP stanovených vyhláškou je silně diskriminační a je projevem zcela nepřipustné libovůle Zastupitelstva statutárního města Plzně. Vyhláška dále nemůže obstát v testu čtyř kroků, protože nesplňuje kritéria a to konkrétně, že obec při vydání vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a to, že obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Žalobkyně namítla, že vyhláška trpí řadou vad vzniklých v procesu přijímání její novely. Na závěr žalobkyně uvedla, že správní orgán I. stupně nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou dle § 71 správního řádu a nevydal tak rozhodnutí bez zbytečného odkladu a došlo tím k porušení zásady rychlosti.

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud žalobu zamítl. K otázce regulace umístění VHP prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí odkazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11. Ústavní soud v nich učinil závěr, že obce jsou povoleny k této regulaci na základě § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích. Krajský soud uvedl, že podle těchto ustanovení byla vydána novela vyhlášky.

[4] Za použití judikatury ústavního soudu pak dospěl k závěru, že novela vyhlášky splňuje test čtyř kroků. Konstatoval, že novela vyhlášky byla vydána ústavně konformním způsobem, v souladu s § 84 odst. 2 písm. h), § 87 a § 12 obecního zřízení, není diskriminační, jí provedená regulace míst, kde lze loterie a jiné podobné hry provozovat, není porušením principů rovnosti, a není projevem nepřipustné libovůle Zastupitelstva statutárního města Plzně. Její aplikace při rozhodování o žádosti žalobce nezpůsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[5] Za důvodnou nepovažoval ani námitku týkající se vydání prvostupňového rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu bez zbytečného odkladu, resp. ve lhůtě 30 dnů. Překročení lhůty o 11 dní sice považoval za procesní pochybení, které však nemá vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. b) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Soud se řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami, některé zůstaly opomenuty, jiné námitky soud nedostatečně odůvodnil či odůvodnil skutečnostmi, které dle názoru stěžovatelky ze spisu nevyplývají či jsou s nimi v rozporu. Rozsudek je tak nezákonný a nepřezkoumatelný.

[8] Vyhláška nemůže obstát v testu čtyř kroků, vymezeném Ústavním soudem a aplikovaném krajským soudem v napadeném rozhodnutí. Konkrétně jde o požadavek nezneužití zákonem svěřené působnosti obce a požadavek absence zjevné nerozumnosti při přijímání vyhlášky. Soud tak rozhodl nesprávně, neboť neshledal tyto nedostatky vyhlášky a nedostatečně zohlednil a posoudil námitky stěžovatelky uvedené v žalobě.

[9] Stěžovatelka uvádí, že krajský soud při posouzení 3. kroku testu vycházel zejména z nálezů Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011. Soud se omezil na citaci pouze některých konkrétních částí výše uvedených nálezů a dospěl k závěru, že účelem novely vyhlášky bylo přispět k zabezpečení veřejného pořádku ve městě Plzeň. Soud sám, bez jakékoliv opory v důkazech, dotvářel úvahy, které vedly zastupitelstva městských obvodů a zastupitelstvo města ke schválení novely vyhlášky.

[10] Na seznam povolených heren nebyly zcela bezdůvodně zahrnuty provozovny dodržující veškerá pravidla. Zároveň v seznamu figurují místa, která jsou v rozporu s účelem regulace novely vyhlášky, což dokládá konkrétními příklady. Soud konstatoval, že obecným kritériem při přijímání novely vyhlášky byl požadavek, aby se budova herny nenacházela v okruhu do sta metrů od budovy školského zařízení, přičemž je též zohledněno dodržování zákonných pravidel spojených s provozováním herního zařízení. Soud se nedostatečně a bez opory ve spise vypořádal s námitkou, že novela vyhlášky povoluje řadu provozoven umístněných v rozporu s účely regulace.

[11] Krajský soud při aplikaci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 nezohlednil část týkající se vymezení míst, které se musí opírat o racionální důvody, musí být neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Podle stěžovatelky novela vyhlášky nesplňuje daná kritéria a krajský soud měl vyzvat žalovaného, aby tyto racionální a neutrální důvody předeštel.

[12] Soud dále nepřihlédl k principům stanoveným rozsudkem Evropského soudního dvora SIA Garklans v. Rigas dome C-470/11 ze dne 19. 7. 2012, dle kterého musí být režim povolování hazardních her založen na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévole.

[13] Krajský soud nesprávně vyložil náleze ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, dle něhož uvedení konkrétních nemovitostí nesměruje vůči konkrétnímu provozovateli, neboť tento zákaz umístit výherní hrací přístroj mimo novelu vyhlášky povolená místa platí pro kohokoliv, kdo by chtěl v budoucnu výherní hrací přístroj provozovat.

[14] Kritérium dodržování zákonných pravidel spojených s provozem herního zařízení bylo zaměřeno na stávající provozovatele provozoven. Obec totiž nemůže předvídat,

jakým způsobem budou zákonná pravidla dodržovat případní další provozovatelé na stejné adrese v budoucnu.

[15] Námitku ohledně pochybení a rozporných momentů v procesu schvalování obecně závazné vyhlášky č. 5/2013, kterou byl změněn výčet míst, na kterých je povoleno provozování loterií, sázkových a jiných podobných her, krajský soud odmítl jako nedůvodnou s tím, že pokud zastupitelstvo obce tuto vyhlášku schválilo a ta nabyla účinnosti, nemá soud důvod zpochybňovat procesní postup, který ve smyslu obecního zřízení, vedl k jejímu schválení. Soud námitku týkající se vad a zjevných nelogičností schvalovacího postupu nesprávně vyložil a měl okolnosti přijímání vyhlášky zahrnout do testu ústavnosti, tj. měl se vypořádat s tím, zda z těchto okolností nelze dovodit zneužití zákonem svěřené působnosti nebo zda přijetím vyhlášky nejednalo město zjevně nerozumně.

[16] Stěžovatelka poukazuje na nestandardní způsob při přijímání vyhlášky č. 5/2013, který probíhal v rozporu se zásadami pro vydávání právních předpisů města, které tvoří přílohu č. 4 vyhlášky statutárního města Plzně č. 8/2001, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zásady“) a to zejména, že nedošlo k projednání návrhu novely vyhlášky příslušnými komisemi města. Zpracovatel podle čl. 4 odst. 5 Zásad byl dle názoru stěžovatelky povinen uvést rovněž finanční a hospodářský dopad nové úpravy. Nestandardní postup stěžovatelka spatřuje také v tom, že usnesením Zastupitelstva statutárního města Plzně ze dne 26. 4. 2012, č. 196, které tvoří přílohu č. 1 důvodové zprávy k vyhlášce č. 5/2013, byl pan Bc. Robert Houdek, člen Rady města Plzně, pověřen, aby jednal se zástupci a provozovateli herního průmyslu na území města Plzně o realizaci bezprostředních podmínek doporučených Odborem bezpečnosti a kriminality Magistrátu města Plzně. Vyhláška č. 5/2013 však byla přijata, aniž by došlo k jakémukoliv jednání se zástupci a provozovateli herního průmyslu na území města Plzně. Krajský soud opomenul námitku, že na poslední chvíli byly některé provozovny na seznam teprve doplněny těsně před zahájením jednání Zastupitelstva města Plzně a některé připomínky jednotlivých obvodů nebyly akceptovány.

[17] Poslední pochybení stěžovatelka spatřuje v nesprávném vyhodnocení námitky týkající se nedodržení lhůty pro vydání prvostupňového rozhodnutí o zamítnutí povolení stanovenou v § 71 správního řádu. Krajský soud tuto námitku posoudil jako nedůvodnou. Podle názoru stěžovatelky pokud by došlo k vydání prvostupňového rozhodnutí v řádné lhůtě a bez zbytečného odkladu dle § 71 odst. 1 správního řádu, potom by toto rozhodnutí nebylo zamítavé. Opožděným vydáním prvostupňového rozhodnutí došlo dle stěžovatelky k zásahu do jejího práva na svobodné podnikání.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejprve se musel soud zabývat námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat *ex officio*, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[23] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[24] S ohledem na výše uvedené kasační soud posoudil napadený rozsudek a dospěl k závěru, že jeho odůvodnění požadavkům přezkoumatelnosti neodpovídá. Napadený rozsudek trpí nedostatky, které jej činí nepřezkoumatelným ve smyslu výše uvedené judikatury.

[25] Krajský soud při posuzování námitky nemožnosti aplikace vyhlášky resp. při posuzování její zákonnosti ve velké míře citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v obdobných věcech a provedl tzv. test čtyř kroků, přičemž tomuto postupu obecně nelze nic vytknout.

[26] Nejvyšší správní soud však připomíná povinnost soudů před aplikací posuzovat každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Tuto povinnost vyjádřil ústavní soud takto (nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, zvýraznění Nejvyššího správního soudu):

[27] „Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí uvedl, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)]. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08

ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Současně však je nutno mít při zacházení s těmito kautelami na zřeteli, že byly Ústavním soudem vysloveny ve vztahu k normám zákonným, jež z povahy věci musí být nadány velkou mírou obecnosti. Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na obecně závazné vyhlášky, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti v obcích podle místních specifik, by bylo nepřipadné. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. **Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.** V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu.

[28] „... **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** (srov. obdobně nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008; N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.).“

[29] V nyní posuzované věci krajský soud uvedeným požadavkům přezkumu nedostál. Ani z jeho spisu, ani ze spisů správních orgánů není zřejmé, podle jakého klíče statutární město Plzeň určilo časový a místní rozsah regulace.

[30] Podle vyhlášky je provozování sázkových her a loterie a jiné podobné hry povoleno na konkrétních adresách v jednotlivých městských obvodech, v některých případech bez časového omezení, v jiných zase pouze ve vybraných hodinách. Samotná obecně závazná vyhláška neobsahuje žádné vysvětlení tohoto výběru.

[31] Krajský soud vycházel z důvodové zprávy k návrhu vyhlášky č. 5/2013, ani z ní však konkrétní kritéria výběru lokalit neplynou. Soud jen obecně uvádí, že obecným důvodem od počátku regulace povolování míst na území statutárního města Plzně je snaha o zajištění bezpečnosti a omezení kriminality a realizace snahy o omezení provozování loterií a jiných podobných her, a to dle požadavků zastupitelstev jednotlivých městských obvodů. Soud dále argumentoval dopady závislosti na hře a problémy v místě provozování loterií.

[32] Argumentace obecnými důvody však není namístě, soud v případě pochybností o racionalitě regulace nemůže sám důvody domýšlet. Nebyly-li důvody volby konkrétních míst zřejmé, bylo povinností statutárního města Plzeň, aby předestřelo a obhájilo racionální a nediskriminační (neutrální) důvody.

[33] Svým postupem krajský soud zatížil své rozhodnutí částečnou nepřezkoumatelností.

[34] Tento závěr však v posuzované věci nebrání přezkumu rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících skutkové a právní závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[35] Stěžovatelka dále namítá, že se soud dostatečně nezabýval jejími žalobními námitkami ve vztahu k procesu schvalování vyhlášky č. 5/2013.

[36] Krajský soud označil tyto námitky za nedůvodné, přičemž tento závěr odůvodnil skutečností, že novelu vyhlášky schválilo zastupitelstvo města Plzně usnesením č. 409 ze dne 5. 9. 2013 a předpis nabyl účinnosti 1. 10. 2013.

[37] Ani tento závěr krajského soudu nelze považovat za přezkoumatelný. Zejména není zřejmé, zda krajský soud tyto námitky vůbec jednotlivě posuzoval z toho hlediska, zda konkrétní tvrzené vady postupu při přípravě a vydávání vyhlášky č. 5/2013 představovaly porušení předpisů upravujících vydávání obecně závazných vyhlášek obcí.

[38] Pro zákonnost obecně závazné vyhlášky obce nepostačí dodržení ustanovení Ústavy České republiky a obecního zřízení, podle nichž obecně závazné vyhlášky obcí schvaluje jejich zastupitelstvo, a ustanovení obecního zřízení o jejich vyhlásování. To samozřejmě nutně neznamena neplatnost obecně závazné vyhlášky pro jakékoliv dílčí pochybení v procesu jejího přijímání, spočívající například v nedodržení usnesení orgánu obce o projednání návrhu s vybranými zainteresovanými subjekty.

[39] Krajský soud rovněž neuvedl, zda, případně jaký význam má v posuzovaném případě skutečnost, že se jedná o statutární město, které si (alespoň podle žalobního tvrzení) upravilo podrobnosti procesu vydávání obecně závazných vyhlášek svým obecně závazným předpisem.

[40] K námitce nedodržení lhůty ve správním řízení Nejvyšší správní soud v souladu se svou předchozí judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2013, č. j. 6 Ads 39/2013 – 29, či rozsudek ze dne 26. 3. 2014, č. j. 1 Ads 16/2014 - 21) uvádí, že ani případné nedodržení lhůt pro vydání správního rozhodnutí by samo o sobě nemohlo mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Proti průtahům ve správním řízení stěžovatelka mohla využít institutu ochrany před nečinností podle správního řádu, případně by se mohla domáhat náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[41] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je

krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. května 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu