



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **GOLD HAPPY DAY a.s., HAPPY DAY holding**, se sídlem náměstí Republiky 237/38, Plzeň, zast. JUDr. Zbyňkem Holým, advokátem se sídlem Malá 43/6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **za účasti**: hlavní město Praha, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2019, č. j. 5 Af 75/2015 – 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal zrušení rozhodnutí ministra financí ze dne 21. 9. 2015, č. j. MF-65251/2014/34/2901-RK, jímž byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2014, č. j. MF-65819/2013/34-4. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil své předchozí rozhodnutí ze dne 21. 12. 2009, č. j. 34/102296/2009, jímž žalobci udělil povolení k provozování sázkových her v kasinu dle tehdy účinného § 2 písm. i) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o loteriích“), v objektu kasina na adrese supermarket Albert - „VLTAVA“, Obchodní nám. 1590, Praha 12. Ke zrušení uvedeného povolení žalovaný přistoupil s odkazem na § 43 odst. 1 zákona o loteriích z důvodu jeho rozporu s

obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy (osoby zúčastněné na řízení) č. 10/2013 Sb. HMP, 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 též „loterní vyhláška“), jež povolovala provozování vybraných loterijních her jen na adresách uvedených v její příloze (s účinností od 1. 1. 2021 byla nahrazena obecně závaznou vyhláškou č. 14/2020 Sb. HMP, kterou se vymezují podmínky provozování hazardních her na území hlavního města Prahy). Dotčená adresa v příloze zmiňované vyhlášky uvedena nebyla.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 10. 2019, č. j. 5 Af 75/2015 – 78, žalobu zamítl. Soud se především neztotožnil s názorem žalobce, podle něhož na posuzovanou věc nelze uplatnit závěry dosavadní judikatury týkající se pravomoci obcí regulovat na svém území provozování hazardních her prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Skutečnost, že povolení k provozování her v kasinu vydal žalovaný, nikoliv obec, relevantnost dané judikatury nepopírá, neboť tato judikatura se vztahuje především k videoloterním terminálům, jejichž provoz rovněž povoloval žalovaný.

[3] Vzhledem k uvedenému městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že žalobcem předestřená otázka nesprávné notifikace zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 300/2011 Sb.“), není pro posuzovanou věc relevantní, neboť i v případě, kdy by nebyl tento zákon vynutitelný, by loterijní vyhláška hlavního města Prahy obstála i na základě § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v relevantním znění (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“).

[4] Následně se městský soud zabýval posouzením souladu loterní vyhlášky se zákonem a ústavním pořádkem, učinil tak ovšem toliko v obecné rovině, neboť žalobce v tomto směru nevznesl žádné konkrétní námitky. Soud shrnul obsah podkladů týkajících se historického vývoje regulace hazardu na území hlavního města Prahy a legislativního procesu vedoucího k přijetí loterní vyhlášky. V této souvislosti soud zejména konstatoval, že jednotlivé městské části mohly při regulaci hazardu volit ze dvou variant: a) na území městské části nebudou žádná místa, na kterých by bylo možné provozovat loterie a jiné podobné hry (nulová tolerance), nebo b) na území městské části bude možné loterie a jiné podobné hry provozovat pouze na vybraných místech označených názvem ulice a číslem popisným a orientačním nebo evidenčním, která splňují další kumulativní podmínky. Městská část Praha 12 se rozhodla v souladu se svým postojem vyjádřeným již v roce 2011 pro variantu nulové tolerance hazardu. Loterní vyhláška omezovala provozování vybraných loterií a jiných podobných her na vybrané části města specifikované v její příloze, v případě městské části Praha 12 platil zákaz na celém jejím území. Městský soud dospěl k závěru, že § 1 loterní vyhlášky nepřekračoval samosprávnou pravomoc hlavního města Prahy. Účel dané regulace považoval soud za zjevný – zastupitelstvo hlavního města Prahy, resp. městská část Praha 12, považují vybrané loterie za fenomén, jehož sociopatologické dopady jsou natolik závažné, že upřednostnilo v konkrétních případech veřejný pořádek před finančními příjmy z těchto her, tento postoj je dle městského soudu projevem samosprávné pravomoci osoby zúčastněné na řízení a není v rozporu s aktuálním stavem poznání.

pokračování

[5] Ani žalobní argumentaci týkající se nedostatku obecnosti loterní vyhlášky neshledal městský soud důvodnou, neboť vyhláška byla založena na principu zákazu vybraného hazardu na celém území hlavního města Prahy s výjimkami uvedenými v příloze, přičemž na území městské části Praha 12 žádné výjimky povoleny nebyly, platil tak obecný zákaz na celém území této městské části, nedostatek obecnosti vyhlášky proto nemohl být dán. Soud rovněž neshledal loterní vyhlášku diskriminační - podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her byly stanoveny na území městské části ve vztahu ke všem subjektům stejně. Připustil, že by loterní vyhláška teoreticky mohla být diskriminační, pokud by obdobné loterní povolení mohlo být nadále zachováno na území sousední městské části, to však žalobce netvrdil, ani v tomto směru nenavrhl žádné důkazy.

[6] Městský soud dále s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, konstatoval, že žalobci nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že provozování loterií a jiných podobných her nebude osoba zúčastněná na řízení regulovat, zrušené loterní povolení totiž bylo vydáno v době, kdy již obce (resp. hl. m. Praha) disponovaly pravomocí omezit či zcela vyloučit vybrané loterie a jiné podobné hry prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, žalobce si tedy mohl a měl být vědom toho, že jeho podnikatelský záměr byl vždy limitován vůlí zastupitelstva hlavního města Prahy, jež provozování určité hazardní hry mohlo kdykoli podřídit regulaci. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014 – 32, publ. pod č. 3194/2015 Sb. NSS, pak soud dodal, že důvodem pro zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích mohlo být rovněž vydání obecně závazné vyhlášky, jež v takovém místě provozování loterií a jiných podobných her zakázala. V postupu žalovaného tedy soud neshledal nesprávné právní posouzení věci ani nerespektování závěrů Ústavního soudu. Nebylo přitom zapotřebí, aby žalovaný kromě odkazu na relevantní loterní vyhlášku domýšlel další důvody pro zrušení loterijního povolení. K argumentaci týkající se porušení principu právní jistoty, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu městský soud odkázal na závěry již zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Pokud se jedná o tvrzené retroaktivní účinky loterní vyhlášky, konstatoval soud, že se v posuzovaném případě nejedná o pravou retroaktivitu, nýbrž retroaktivitu nepravou, která je v právu obecně přípustná. Možnost posouzení zákonnosti loterní vyhlášky žalovaným městský soud odmítl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 9 As 323/2017 – 61.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[7] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž především namítá, že městský soud nepřipadně bagatelizoval a zcela opomenul skutečnost, že zákon č. 300/2011 Sb. nebyl řádně notifikován a tedy nebyl vynutitelný, stejně jako obecně závazná vyhláška vydaná na jeho základě. Městský soud se dle stěžovatele touto argumentací řádně nezabýval a jeho rozsudek je tedy v tomto směru nepřezkoumatelný. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož daná argumentace není relevantní. Poukazuje na to, že ministr financí v napadeném rozhodnutí konstatoval, že zákon č. 300/2011 Sb. byl řádně notifikován, s čímž však stěžovatel nesouhlasí, městský soud tedy měl dle jeho názoru k dané otázce zaujmout jednoznačné stanovisko. Na posuzovanou věc nelze uplatnit závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, neboť ten se týkal povolení k provozu

jednoho hracího přístroje vydaného obcí, zatímco v posuzovaném případě došlo ke zrušení povolení k provozování kasina vydaného žalovaným. Městský soud se dle stěžovatele nevypořádal ani s žalobní argumentací týkající se rozšíření pravomoci obcí (hl. m. Prahy) dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

[8] Stěžovatel trvá na tom, že na posuzovanou věc nelze vztáhnout ani závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, z něhož městský soud dovodil, že osoba zúčastněná na řízení byla k vydání loterní vyhlášky zmocněna již na základě § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze. V případě, jímž se zabýval Ústavní soud, se totiž jednalo o regulaci interaktivních videoloterních terminálů z důvodu prokazatelného narušování veřejného pořádku ve městě vydanou na základě stanoviska Policie České republiky a zprávy městské policie, v nyní posuzovaném případě však jde o provozování sázkových her v kasinu, přičemž žádné konkrétní okolnosti případu nenasvědčovaly tomu, že by tato žalovaným (nikoliv obcí, resp. hl. m. Prahou) povolená činnost narušovala veřejný pořádek, popřípadě byla v rozporu s dobrými mravy či ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Dle stěžovatele je rovněž zásadní, že v příloze usnesení zastupitelstva městské části Praha 12 č. 84/2011 nebyla uvedena adresa, na níž stěžovatel provozoval kasino, vypuštění této adresy z přílohy loterní vyhlášky tedy nebylo městskou částí vůbec přijato. Stěžovatel poukazuje na to, že provozování kasin je zákonem dovolená činnost, obec (hl. m. Praha) tedy nebyla oprávněna žalovanému určovat, komu má zrušit již vydané povolení. Městská část Praha 12 navíc rozhodnutí o zavedení nulové tolerance provozování vybraných loterií a jiných podobných her na svém území vůbec neodůvodnila a nevyňala z přílohy loterní vyhlášky adresu provozovny stěžovatele.

[9] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nevycházel z textu loterní vyhlášky, podle něhož byla vyhláška vydána dle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze a § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Pravomoc k vydání vyhlášky bylo tedy zapotřebí posuzovat podle těchto ustanovení. Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva k § 50 odst. 4 zákona o loteriích uváděla, že toto ustanovení rozšiřovalo pravomoc obcí obecně závaznou vyhláškou regulovat na svém území nejen výherní hrací přístroje, ale i jiné druhy loterií a jiných podobných her, není namístě u provozování kasina tvrdit, že obce (hl. m. Praha) měly pravomoc k jejich regulaci již před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. Stěžovatel opět poukazuje na zájem na ochraně jeho práv nabytých v dobré víře a namítá, že městský soud neposoudil individuální okolnosti daného případu, tedy zda osoba zúčastněná na řízení nejednala libovolně či diskriminačně. Dodává, že ke zrušení povolení k provozování kasina došlo netransparentním způsobem a důvody tohoto postupu nejsou přezkoumatelné. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že osoba zúčastněná na řízení nepřekročila své pravomoci. Usnesení zastupitelstva městské části Praha 12 č. 84/2011 dle stěžovatele obchází zákon a navíc neobsahuje konstatování nulové tolerance k provozování loterií a jiných podobných her na území městské části. Provozovna stěžovatele nebyla uvedena mezi adresami, na kterých nadále nebylo možné provozovat loterie ani jiné podobné hry. Vzhledem k tomu, že adresa provozovny stěžovatele nebyla uvedena mezi adresami provozoven, které měly být vypuštěny z přílohy loterní vyhlášky, má stěžovatel za to, že byl oprávněn svou podnikatelskou činnost i nadále provozovat.

[10] Stěžovatel považuje rovněž za nedostatečné posouzení souladu loterní vyhlášky se zákonem a ústavním pořádkem ze strany městského soudu. Zdůrazňuje, že správní soud je oprávněn posoudit veškeré individuální okolnosti případu, tedy i to, zda obec zařazením

pokračování

konkrétní nemovitosti do textu vyhlášky nejednala diskriminačně. Stěžovatel v žalobě namítal nelegitimnost jediného důvodu zrušení stěžovateli svědčícího povolení a rovněž neodůvodněnost vydání vyhlášky a nevynětí jeho provozovny z působnosti loterní vyhlášky. Upozorňoval také na to, že se žalovaný (ministr financí) těmito skutečnostmi nezabýval. Dle stěžovatele je diskriminační efekt loterní vyhlášky zapotřebí posuzovat ve spojení s rozhodnutími městské části Praha 12, a to materiálně. Pokud obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy neobsahovala provozovnu stěžovatele jako místo, na kterém je možné nadále provozovat loterie a jiné podobné hry, jedná se o pochybení, které naprosto jednoznačně nelze klást k tíži stěžovatele.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména ztotožnil se závěry městského soudu. Nad rámec již uvedeného dodal, že otázku narušení veřejného pořádku stěžovatelem či jeho klienty nepovažuje za relevantní, neboť obecně závazná vyhláška je originární právní předpis, který se nezabývá konkrétní činností stěžovatele, ale obecně stanoví pravidla, dobu, místo a čas pro výkon určité činnosti. Městská část Praha 12 navrhla, aby loterní vyhláška nestanovila žádné adresy, na nichž lze na území městské části provozovat loterie a jiné podobné hry. Adresa provozovny stěžovatele tedy v usnesení č. 84/2011 není nikoliv proto, že by městská část neměla v úmyslu toto místo z přílohy vyhlášky vypustit, jak tvrdí stěžovatel, ale proto, že na uvedené adrese nebylo nikdy žádnou vyhláškou hlavního města Prahy dovoleno hazardní hry provozovat. Městská část Praha 12 navrhla vypustit z přílohy loterní vyhlášky všechna místa, na nichž bylo na jejím území do té doby možné provozovat hazardní hry, přičemž v daném usnesení navíc uvedla, že nechce, aby na jejím území byly provozovány regulované hazardní hry. Nediskriminační povaha plošného zákazu hazardních her na území obce, resp. městské části byla opakovaně aprobována nejen městským soudem, ale i Nejvyšším správním soudem. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

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

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné namítá nepřezkoumatelnost některých závěrů městského soudu. K požadavkům na přezkoumatelnost soudních či správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře již mnohokrát. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností.

Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 – 45). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být 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 – 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[16] Stěžovatel předně namítá, že městský soud „*nepřípadně bagatelizoval a zcela opomenul*“ skutečnost, že zákon č. 300/2011 Sb. je nevynutitelný, neboť nebyl řádně notifikován. V první řadě je třeba poznamenat, že již sama námitka je poněkud vnitřně rozporná – stěžovatel na jednu stranu uvádí, že městský soud danou skutečnost bagatelizoval, na druhou stranu však stěžovatel tvrdí, že ji soud zcela opomenul, obojí je současně možné jen stěží. K dané žalobní argumentaci se navíc městský soud vyjádřil v bodech 23 – 25 odůvodnění napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. není pro posouzení věci rozhodná, neboť oprávnění obcí (hl. m. Prahy) regulovat provozování hazardních her na svém území nebylo založeno tímto zákonem. Je tedy zjevné, že se soud danou argumentací zabýval. Případná nesprávnost uvedeného závěru nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ale nanejvýš jeho nezákonnost. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal uvedenou námitku relevantní, logicky se již nezabýval námitkami na ni navazujícími, ani v tomto směru tedy nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť tyto námitky byly implicitně vypořádány.

[17] Pokud se jedná o věcnou správnost uvedeného závěru městského soudu, je třeba uvést, že danou námitku městský soud vypořádal zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se již otázkou notifikace zákona č. 300/2011 Sb. a použitelnosti § 50 odst. 4 zákona o loteriích opakovaně zabýval, přičemž vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle něhož pravomoc obcí regulovat na svém území provozování loterií a jiných podobných her zakládá přímo § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v relevantním znění (dále jen „zákon o obcích“). Obce tedy nepotřebují výslovné zákonné zmocnění v zákoně o loteriích. Není přitom podstatné, zda se obec v konkrétním případě opírá o § 10 písm. a) zákona o obcích, nebo o § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Loterní vyhlášky obcí přitom obstojí i bez výslovného odkazu na § 10 písm. a) zákona o obcích, otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. proto není relevantní (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015 č. j. 10 As 62/2015 – 170, ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 – 45, ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 – 48, ze dne 10. 3. 2021, č. j. 6 As 27/2018 – 50, ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017 – 39, nebo ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016 – 46). Obdobné závěry přitom platí i o hl. městě Praze, jehož pravomoc

pokračování

regulovat na svém území provozování loterií a jiných podobných her zakládá, jak správně konstatoval městský soud, § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze.

[18] Nelze přisvědčit ani argumentaci, jejímž prostřednictvím se stěžovatel snaží zpochybnit relevanci uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a rovněž nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Ústavní soud v uvedeném nálezu konstatoval: „*Pokud jde o předmět regulace nyní posuzované obecně závazné vyhlášky, je notorietou, 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. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní. Ústavní soud proto uzavírá, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. 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 nejvíce jeví jako podstatné. V tomto smyslu je nutno také interpretovat předchozí nálezy 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 (v tomto smyslu má navíc Ústavní soud vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí, a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně).*“

[19] Z citovaných závěrů je zřejmé, že Ústavní soud nečiní z hlediska oprávnění obcí (obdobně hl. m. Prahy) regulovat provozování loterií a jiných podobných her žádný rozdíl mezi jednotlivými druhy hazardních her, a to ani na základě toho, jaký orgán vydává povolení k jejich provozu; toto oprávnění vyplývá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, resp. z obdobně koncipovaného § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze, a vztahuje se na veškeré takové hry provozované na území dané obce (hl. m. Prahy), a to i kdyby snad byly provozovány v kasinu, neboť s jejich provozováním je spjata řada společensky škodlivých jevů ohrožujících veřejný pořádek daného územně samosprávného celku. Lze sice souhlasit s tím, že společenská nebezpečnost provozování hazardních her v kasinech je s ohledem na specifický právní režim těchto podniků nižší, to však neznamená, že by provozování hazardních her v kasinech bylo vyloučeno z regulační pravomoci obcí, resp. hl. m. Prahy. Závěry citovaného nálezu Ústavního soudu i na něj navazující judikatury Nejvyššího správního soudu jsou tedy plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc, přičemž je nemůže zvrátit ani obsah důvodové zprávy k zákonu č. 300/2011 Sb.

[20] Pro úplnost lze dodat, že ani skutečnost, že otázka řádného průběhu notifikace zákona č. 300/2011 Sb. byla mezi účastníky řízení sporná, sama o sobě nezakládá její relevanci pro posuzovanou věc, a tedy povinnost městského soudu zaujmout k této otázce jednoznačné stanovisko, jak požaduje stěžovatel. To, zda je určitá otázka podstatná pro posouzení věci, vyplývá z její povahy, nikoliv z toho, zda se účastníci shodnou na jejím řešení. Úkolem soudu je rozhodnout o předmětu řízení, nikoliv poskytovat vyčerpávající odpovědi na další související otázky, které však nejsou pro posouzení věci rozhodné.

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že argumentaci týkající se notifikace zákona č. 300/2011 Sb. vypořádal městský soud zcela přezkoumatelně a v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu.

[22] Z citované judikatury je rovněž zřejmá nedůvodnost stížní námitky, podle níž městský soud pochybil, když pravomoc osoby zúčastněné na řízení k vydání loterní vyhlášky neposuzoval dle § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 50 odst. 4 zákona o loteriích. Podstatné je, že hlavní město Praha nepochybně bylo (jak již bylo uvedeno výše) dle § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze oprávněno regulovat na svém území provozování loterií a jiných podobných her. Skutečnost, že vedle daného ustanovení v loterní vyhlášce odkázalo rovněž na zvláštní úpravu obsaženou v zákoně o loteriích, která se s generálním zmocněním do značné míry překrývá, nemá na závaznost vyhlášky žádný vliv.

[23] Nelze přisvědčit ani námitce, podle níž městský soud dostatečně neposoudil individuální okolnosti daného případu. Jak již Nejvyšší správní soud mnohokrát konstatoval, řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita žaloby do značné míry předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy žaloba či konkrétní žalobní námitka kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah jeho rozsudku. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Jinými slovy, pokud žalobce uplatní obecnou námitku, bude se jí ve stejném rozsahu zabývat i soud (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 – 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 – 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 – 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 – 46, publ. pod č. 2592/2012 Sb. NSS, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 – 60, publ. pod č. 1789/2009 Sb. NSS, a rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS, jakož i např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. II. ÚS 460/15).

[24] V dané souvislosti lze odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018 – 69, který uvádí:

„Ústavní soud v nálezu ze dne 7. září 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315, vyhlášeném pod č. 293/2011 Sb., konstatoval, že vymezení míst, na nichž je zakázáno (či oproti obecnému zákazu povoleno) provozování loterií a jiných podobných her, se musí „opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplyvá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností

pokračování

nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předejít a obhájit.“

Tyto závěry se týkají především zákazu provozovat loterie a jiné podobné hry v konkrétně vymezených nemovitostech, kdy hrozí, že by obec mohla účelově povolit jen hry „spřátelených provozovatelů“. Plošný zákaz provozování loterií nemůže být diskriminační a svévolný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017 č. j. 6 As 292/2016 - 71). V projednávaném případě se plošný zákaz uplatnil pouze na území některých městských částí hlavního města Prahy (tedy nikoli na celém území této obce). Avšak Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 25. října 2017 č. j. 1 As 234/2017 - 49, ze dne 14. prosince 2017 č. j. 2 As 230/2017 - 48 a ze dne 5. září 2018 č. j. 10 As 378/2017 - 76, konstatoval, že ani plošný zákaz jen v některých městských částech územně členěného statutárního města nemůže být svojí povahou diskriminační, přičemž je podstatné, že právě v té městské části, v níž leží dotčené provozovny stěžovatelky, byly loterie a jiné podobné hry zakázány bez výjimky.

Nejvyšší správní soud též připomíná, že čl. 95 odst. 1 Ústavy opravňuje „soudce obecného soudu při použití jiného právního předpisu“ ... přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes, nikoli erga omnes. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2001 sp. zn. III. ÚS 274/01, N 168/24 SbNU 243). Loterní vyhláška sice v některých městských částech zakazovala provozování loterií a jiných podobných her jen na konkrétně vymezených adresách (což by mohlo být problematické – srov. již citovaný rozsudek č. j. 1 As 5/2017 - 76), v této části se však vůči stěžovateli neuplatnila. Ustanovení loterní vyhlášky, která žalovaný v projednávané věci aplikoval a která zakazovala provozování loterií a jiných podobných her na území celé městské části Praha – Čakovice, nejsou diskriminační, a tudíž ani nezákonná.“ (důraz doplněn)

[25] Stěžovatel v žalobě namítal toliko to, že žalovaný zrušil jeho povolení pouze s odkazem na loterní vyhlášku a že mu není zřejmé, proč místo jeho provozovny nebylo zařazeno mezi „vyvolená“ místa, aby mohl dál provozovat svou podnikatelskou činnost. Městský soud tyto námitky vypořádal v bodech 26 až 34 odůvodnění napadeného rozsudku, kde se zabýval posouzením loterní vyhlášky, přičemž tak s ohledem na absenci konkrétních žalobních námitek učinil pouze v obecné rovině. Konstatoval, že hlavní město Praha (osoba zúčastněná na řízení) bylo dle zákona danou problematiku oprávněno regulovat obecně závaznou vyhláškou – jak již bylo vysvětleno, v tomto směru lze dát městskému soudu zapravdu. Dále soud shrnul důvody přijetí loterní vyhlášky sdělené hlavním městem Prahou. Jednalo se především o dlouhodobě negativní vnímání provozování hazardních her ze strany společnosti a jeho dopad do života obyvatel města. Dlouhodobá snaha města o omezení provozování hazardních her vedla ke vzniku Komise Rady hlavního města Prahy pro oblast regulace loterií a jiných podobných her na území hlavního města Prahy, která vytvořila koncepci jednotné regulace loterií a jiných podobných her, tedy pravidla pro výběr míst, kde je možné loterie a jiné podobné hry provozovat. Na základě této koncepce byla loterní vyhláška přijata. Koncepce zahrnovala dvě varianty regulace provozování hazardních her v jednotlivých městských částech: a) úplný zákaz, nebo b) stanovení konkrétních míst (adres) splňujících další podmínky, na nichž mělo být provozování možné. Městská část Praha 12 se rozhodla pro variantu úplného zákazu. Městský soud považoval účel přijetí regulace za zřejmý – eliminace

sociopatologických dopadů provozování loterií a jiných podobných her. Rovněž dospěl k závěru, že loterní vyhláška byla dostatečně obecná, neboť byla konstruována jako obecný zákaz provozování loterií a jiných podobných her, který byl v některých městských částech zmírněn výjimkami ve vztahu k jednotlivým adresám, městská část Praha 12 však žádnou takovou výjimku nepovolila. Popsanou úpravu městský soud neshledal diskriminační, neboť podmínky pro provoz loterií a jiných podobných her byly na celém území městské části stanoveny stejně ve vztahu ke všem subjektům.

[26] Popsané odůvodnění podané městským soudem nelze s ohledem na obecnost vznesených žalobních námitek považovat za nedostatečné. Městský soud se vyjádřil k pravomoci osoby zúčastněné na řízení regulovat provozování loterií a jiných podobných her na svém území, v obecnosti se zabýval důvody, které vedly k vydání vyhlášky, a rovněž tím, zda daná regulace není ve vztahu ke stěžovateli diskriminační. K vázanosti žalovaného loterní vyhláškou se městský soud vyjádřil rovněž v bodě 38 odůvodnění napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nenamítal žádné konkrétní okolnosti svědčící o tom, že by byla loterní vyhláška ve vztahu k němu diskriminační, nebo že by představovala nepřiměřený zásah do jeho práv (omezil se na argumentaci týkající se ochrany jeho dobré víry, legitimního očekávání a porušení zákazu retroaktivity, k níž se městský soud vyjádřil v bodech 35 až 41 napadeného rozsudku), nelze městskému soudu vytýkat, pokud se danými otázkami zabýval pouze v obecné rovině. Ani z judikatury Ústavního soudu nevyplývá požadavek na úplný *ex officio* přezkum zákonnosti každé obecně závazné vyhlášky, která byla ve věci aplikována. Napadený rozsudek je tedy i v tomto ohledu přezkoumatelný a daná kasační námitka není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámce běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

[29] Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady, proto rozhodl dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. července 2022

pokračování

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu