



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **NET and GAMES a. s.**, se sídlem Bednářova 621/29, Brno, zastoupená JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 3. 2. 2015, čj. MF-35136/2014/34/2901-RK, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2020, čj. 6 Af 35/2015-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 3. 2014, čj. MF-63499/2013/34-4, zrušil na základě § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), svá tři rozhodnutí z let 2009 a 2010, na jejichž základě měla žalobkyně povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry na adresách Cimburkova 3/6 (Praha 3), Korunní 75 (Praha 3) a Velehradská 12 (Praha 3). Žalovaný shledal rozpor těchto povolení s obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví

místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „vyhláška z roku 2013“). Ministr financí v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou s tím, že žalovaný pochybil v postupu ve správním řízení. Konkrétně namítla, že ČR při přijímání novely zákona o loteriích č. 300/2011 Sb. (která do zákona doplnila § 50 odst. 4 tvořící podklad pro možnost obcí regulovat loterie), nedodržela notifikační proces předpokládaný unijním právem. Zákon č. 300/2011 Sb. je vůči svým adresátům nepoužitelný a právně nevynutitelný. K zákonnému zmocnění a vyhláškám přijatým na jeho základě proto nelze přihlížet. Druhý okruh žalobních námitek se týkal „nerespektování principu hierarchie norem“. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ve správním řízení přednesla relevantní důvody pro nezákonnost a neústavnost vyhlášky a žalovaný nebyl oprávněn si zákonnost sám posoudit, měl postupovat podle § 57 odst. 1 správního řádu, a buď sám dát podnět Ministerstvu vnitra, nebo k tomu vyzvat žalobkyni. Žalobkyně též namítla, že žalovaný v průběhu správního řízení nezákonně změnil jeho předmět. Původně totiž řízení zahájil pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy (dále jen „vyhláška z roku 2011“), která byla v průběhu řízení zrušena a nahrazena vyhláškou z roku 2013. Tím řízení pozbylo podkladu a bylo nutné ho zastavit. V doplnění žaloby pak žalobkyně uvedla, že vyhláška z roku 2013 je diskriminační, protože povoluje provoz loterií jen na určitých adresách, aniž by uváděla obecná pravidla, jakým způsobem byly určeny. Žalobkyně se v místě provozu nedopustila narušování veřejného pořádku a nenacházelo se ani v blízkosti školských a jiných zařízení. Osoba zúčastněná nemůže přijímat požadavky městských částí do obecně závazných vyhlášek a stanovovat kritéria regulace v jednotlivých městských částech rozdílně.

[3] Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. již byla vyřešena judikaturou, podle které obce měly právo regulovat hazard i bez přijetí daného zákona, a to na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Vyhláška z roku 2013 by proto obstála, i kdyby nebyl uvedený zákon vynutitelný. Jeho notifikace proto nemá pro posouzení věci vliv. Nedůvodnou shledal i námitku týkající se změny předmětu řízení. Předmětem řízení totiž nebyla vyhláška z roku 2011, ani pozdější vyhláška z roku 2013, ale samotná loterijní povolení, která byla ke dni vydání správních rozhodnutí v rozporu s vyhláškou z roku 2013. Žalovaný se nedopustil nepřipustné změny předmětu řízení, jestliže v oznámení o zahájení správního řízení poukázal na rozpor s vyhláškou z roku 2011. Městský soud se neztotožnil ani s námitkami žalobkyně ohledně postupu žalovaného podle § 57 správního řádu. Odmítl nicméně postoj žalovaného, který tvrdil, že nebyl vůbec oprávněn se zabývat zákonností vyhlášky. V této souvislosti poukázal na obecné interpretační (kolizní) zásady. Městský soud vedle toho shledal, že argumentace diskriminačním charakterem vyhlášky z roku 2013 byla doplněním včas uplatněné obecné námitky nezákonnosti a neústavnosti uvedené vyhlášky. Nedospěl však k tomu, že by vyhláška byla protiústavní. Osoba zúčastněná na řízení měla pravomoc ji vydat a nejednala *ultra vires*. Ve vyjádření k žalobě také uvedla racionální důvody, které ji vedly k přijetí právní regulace pro území městské části Prahy 3 i pro celé území hl. m. Prahy. Právní regulace vychází z neutrálních a nediskriminačních kritérií. Žalobkyně nenamítla žádné konkrétní skutečnosti, ze kterých

pokračování

by šlo dovodit, že by předem stanovená kritéria nebyla ze strany městských částí či hl. m. Prahy dodržována, a tedy, že by byla vyhláška ve vztahu k provozovatelům loterií jakkoli diskriminační. Osoba zúčastněná na řízení stanovila pro celé své území jednotná kritéria, podle kterých je možné, aby se regulace v jednotlivých městských částech odlišovala.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Městský soud nevzal při rozhodování v úvahu diskriminační charakter vyhlášky. Stěžovatelka v provozovně nikdy nenarušovala veřejný pořádek, nenachází se v blízkosti školských a jiných zařízení, nenachází se v prostorách ve vlastnictví města apod., což jsou obecná pravidla pro regulaci. Z pravidel přijatých osobou zúčastněnou ani nevyplývá, že lze na celém jejím území provozovat pouze kasina (tj. zákaz provozu heren). V jednotlivých městských částech nelze stanovovat kritéria pro regulaci hazardních her rozdílně, čemuž svědčí i judikatura NSS i městského soudu.

[5] Nesouhlasí ani se závěry o nedodržení notifikačního provozu. V nyní posuzované věci vyhláška neodkazuje na § 10 písm. a) zákona o obcích. Závěry městským soudem odkazované judikatury na věc proto nelze použít. Pokud by měl zákonodárce za to, že obce mohou regulovat hazardní hry dle zákona o obcích, nevkládal by toto oprávnění do dalšího zákona. Zákonodárce tak opětovně učinil i při přijímání zákona č. 182/2016 Sb., o hazardních hrách, který byl přijat v době, kdy již existovala bohatá judikatura k oprávnění obcí regulovat hazard. Trvá proto na tom, že bylo nutné posoudit, zda byl zákon č. 300/2011 Sb. řádně notifikován.

[6] Městský soud podle stěžovatelky zásadně pochybil i při posouzení námítky týkající se podání podnětu Ministerstvu vnitra k zahájení řízení o posouzení (předběžné) otázky zákonnosti a ústavnosti vyhlášky. Podle rozsudku NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, jsou správní orgány oprávněny učinit všechny kroky nezbytné k vyřešení problému, se kterým se uživatel veřejné správy obrátil na správní orgán. Pokud tedy stěžovatelka přednesla relevantní důvody nezákonnosti a neústavnosti vyhlášky, měl žalovaný zvolit takový další postup k vyřešení této otázky [postupovat podle § 57 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) správního řádu]. Závěr městského soudu, podle kterého si měl správní orgán o souladu vyhlášky s normami vyšší právní síly učinit úsudek, není možné akceptovat. Jde o zásadní zásah do základů fungování právního státu. Uplatňování námitek nezákonnosti a neústavnosti obecně závazných vyhlášek nemá pro stěžovatele v řízení před žalovaným doposud žádné výsledky, přestože mu judikatura ukládá, aby jejich zákonnost zkoumal vždy, a to zejména s ohledem na jejich (ne)diskriminační charakter. Kvůli diskriminačnímu vymezení míst, ve kterých je povolen provoz loterií, již také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil orgánům veřejné správy pokutu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Co se týče samotné podoby vyhlášky z roku 2013 a výběru jednotlivých povolených adres, ztotožnil se s vyjádřením osoby zúčastněné z řízení před městským soudem. Stěžovatelka z judikatury nesprávně dovozuje, že rozdílná regulace v jednotlivých městských částech je *a priori* nezákonná. Nejvyšší správní soud pouze dospěl k závěru, že musí osoba zúčastněná na řízení stanovit jednotná pravidla či mantinely pro výběr

povolených adres. Regulace ale může být v jejích jednotlivých městských částech rozdílná. Osoba zúčastněná přesně stanovila kritéria, dle kterých musely městské části postupovat při určení povolených adres. Nejednalo se o situaci, kdy by osoba zúčastněná slepě následovala vůli městských částí nebo kdy by městské části zvolily libovolný způsob regulace na svém území. Zákon č. 300/2011 Sb. byl podroben notifikačnímu procesu. Jak navíc správně uvedl městský soud, je tato otázka irelevantní. Žalovanému je z úřední činnosti známo, že vyhláška z roku 2013 byla Ministerstvem vnitra opakovaně podrobena abstraktnímu přezkumu zákonnosti a nebyla shledána nezákonnou či diskriminační. Stěžovatelka nikdy ani netvrdila konkrétní důvody dokládající diskriminační povahu vyhlášky. Rozhodování o nezákonnosti obecně závazné vyhlášky ani není podle odborné literatury rozhodováním o předběžné otázce.

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

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně uplatnila argumentaci týkající se neústavnosti, resp. nezákonnosti sporné vyhlášky (konkrétně její diskriminační povahy). Tento okruh kasační argumentace však nepřestavuje přípustné kasační námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka totiž žalobní bod, v němž danou argumentaci uplatnila, vznesla v řízení před městským soudem až po uplynutí lhůty k podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Konkrétně tak učinila až v podání z 5. 5. 2020, přičemž lhůta k podání žaloby skončila již 12. 5. 2015 (žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 12. 3. 2015). Městský soud (vědom si uvedených časových souvislostí) tento okruh žalobní argumentace věcně vypořádal, neboť dospěl k závěru, že se jednalo o doplnění již uplatněné námitky týkající se obecně namítané nezákonnosti a neústavnosti vyhlášky z roku 2013. S tím se ale Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Stěžovatelka totiž původně v žalobě pouze tvrdila, že ve správním řízení „*přednesla relevantní důvody pro nezákonnost a neústavnost*“ vyhlášky, z čehož dovozovala, že se jednalo o předběžnou otázku, jejíž posouzení měl žalovaný podle § 57 správního řádu řešit (podnětem Ministerstvu vnitra nebo vyzváním stěžovatelky k podání podnětu). Z hlediska systematiky žaloby i jejího obsahu je zjevné, že namítala vady správního řízení, v jejichž důsledku nebyla posouzena její argumentace příslušným orgánem (Ministerstvem vnitra). Její argumentace obsažená v doplnění žaloby z 5. 5. 2020 však směřuje ke zcela jiné otázce, a to k samotnému věcnému posouzení, zda byla vyhláška z obsahového hlediska diskriminační z důvodu povolení provozu loterií jen na určitých místech (týkala se konkrétně především pravidel pro určení adres, kde lze loterie provozovat). Tuto argumentaci nelze považovat za doplnění jiného (včas uplatněného) žalobního bodu, jehož podstata byla zcela odlišná, jen z toho důvodu, že se stěžovatelka v žalobě zmínila o nezákonnosti (protiústavnosti) vyhlášky. Vypořádal-li ji i přesto městský soud a zabýval se obsahem samotné vyhlášky, učinil tak nad rámec včas uplatněných žalobních bodů. Žaloba stěžovatelky a v ní obsažené včasné žalobní body mířily výhradně do tvrzených procesních pochybení žalovaného (viz shrnutí žaloby samotnou stěžovatelku v části VII. žaloby), čímž byl vymezen rámec řízení před městským soudem. Za této situace nebyl dán vůbec prostor k tomu, aby se městský soud zabýval protiústavností či nezákonností dané vyhlášky a posuzoval její soulad se zákonem (ústavním pořádkem). Pokud totiž stěžovatelka řádně a včas zpochybnila pouze procesní postup žalovaného, nebyl pro posouzení její žaloby samotný obsah vyhlášky nikterak

pokračování

určující (žaloba se netýkala obsahu vyhlášky a logicky tak nebyl ani dán prostor k tomu, aby městský soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy k vyhlášce či její části nepřihlížel).

[10] Je tedy nutno uzavřít, že argumentace městského soudu týkající se hodnocení zákonnosti (ústavnosti) dané vyhlášky nepředstavuje rozhodovací důvody, na nichž je napadený rozsudek založen (rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 180/2018-39, bod 37, nebo ze dne 13. 8. 2019, čj. 7 As 167/2019-24, bod 21 a v něm rekapitulovanou judikaturu k § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud by kasační soud akceptoval, že obecnou námitku „*nezákonnosti a neústavnosti*“ lze naplnit obsahem kdykoliv v průběhu řízení před soudem, fakticky by tím popřel základní principy soudního přezkumu prováděného správními soudy plynoucí z § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s.

[11] Co se týče přípustných kasačních námitek, Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Stěžovatelka jednak tvrdí, že správní orgány nemohly přihlížet k vyhlášce z roku 2013, jelikož byla vydána na základě zákona, který nebyl řádně notifikován. Touto argumentací se však již Nejvyšší správní soud i v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu zabýval v jiných řízeních týkajících se téže stěžovatelky, přičemž ani v této věci neshledal důvod odchylovat se od svých dřívějších závěrů. Lze proto shrnout, že otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. není pro posouzení věci jakkoli významná (což již správně uvedl městský soud). Pravomoc obcí regulovat hazard na svém území totiž vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích (rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2020, čj. 1 As 466/2019-45, body 16 a 17, nebo ze dne 13. 10. 2020, čj. 1 As 464/2019-47). K tomu lze pouze dodat, že není podstatné, zda osoba zúčastněná na řízení ve vyhlášce současně uvedla i odkaz na § 10 zákona o obcích, nýbrž to, že jí uvedený zákon tuto pravomoc skutečně zakládá.

[12] Judikatura se již zabývala i zbývajícím okruhem kasační argumentace, podle které měl žalovaný při posouzení zákonnosti a ústavnosti vyhlášky postupovat podle pravidel pro posuzování předběžných otázek dle § 57 správního řádu. Ani tato námitka není důvodná. I zde považuje kasační soud za dostatečné shrnout nosné závěry dřívějších rozhodnutí, která poskytují odpovědi na vznesené námitky a v podrobnostech odkázat na jejich odůvodnění. Ministerstvo vnitra podle existující judikatury především nemá pravomoc posoudit otázku souladu loterijní (či jakékoliv jiné obecně závazné) vyhlášky se zákonem. Jeho pravomoc se omezuje na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, příp. podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavnímu soudu. Samotné posouzení Ministerstva vnitra tedy nemůže být v otázce souladu vyhlášky se zákonem rozhodnutím o předběžné otázce podle § 57 správního řádu. Nepodáním podnětu se tedy žalovaný žádného procesního pochybení nedopustil (rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 445/2019-41, bod 24 a násl., nebo ze dne 12. 5. 2021, čj. 4 As 373/2018-47, bod 61 a násl.).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení taková povinnost soudem uložena nebyla.

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

V Brně 30. listopadu 2022

Milan Podhrázký  
předseda senátu