



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **BRILLIANT HAPPY DAY a.s., HAPPY DAY holding**, se sídlem Plzeň, náměstí Republiky 237/38, zastoupené JUDr. Zbyňkem Holým, advokátem se sídlem Plzeň, Malá 43/6, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 525/15, za účasti **města Jesenice**, se sídlem Jesenice, Budějovická 303, zastoupeného Mgr. Martinem Žákem, advokátem se sídlem Praha 6, Šlikova 550/6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2021, č. j. 14 Af 51/2018 - 54,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 24. 10. 2018, č. j. MF-27554/2016/34-9 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Stěžovatelka dne 2. 8. 2016 podala u žalovaného žádost o vydání povolení k provozování deseti výherních hracích přístrojů podle § 2 písm. e) a § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „loterijní zákon“), na adrese *Budějovická 371, Jesenice*. Přístroje měly být provozovány v kasinu stěžovatelky.

[3] Město Jesenice schválilo dne 20. 12. 2016 obecně závaznou vyhlášku č. 6/2016, vydanou na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a v souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Podle preambule je záměrem vyhlášky omezení negativního vlivu hazardních her, ochrana sociálně slabých, snadno ovlivnitelných nebo duševně nevyzrálých osob před důsledky plynoucími z účasti na hazardních hrách. Podle čl. 1 vyhlášky se na celém území města Jesenice zakazuje provozování binga, technické hry a živé hry. Vyhláška byla na úřední desce vyvěšena dne 22. 12. 2016 a nabyla účinnosti dne 6. 1. 2017 (zákon o hazardních hrách vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2017).

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 1. 2017, č. j. MF-27554/2016/34-5, postupem podle § 4 odst. 2 ve spojení s § 43 odst. 7 loterijního zákona, zamítl žádost stěžovatelky ze dne 2. 8. 2016 s odůvodněním, že vydání požadovaného povolení by bylo v rozporu s jiným právním předpisem, tj. s vyhláškou č. 6/2016. Rozklad stěžovatelky ministryně financí napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí současně potvrdila.

[5] Městský soud žalobu proti napadenému rozhodnutí v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, a že vyhláška č. 6/2016 není nicotným právním aktem. Poznamenal, že úkolem žalované nebylo posuzovat, zda bylo město Jesenice oprávněno vyhlášku č. 6/2016 vydat; vyslovení nezákonnosti obecně závazné vyhlášky je v kompetenci Ministerstva vnitra, případně Ústavního soudu. Zdůraznil, že podle ustálené judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, či nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10) vyvěrá pravomoc obcí regulovat na svém území hazardní hry z § 10 písm. a) zákona o obcích; tato pravomoc není vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním či jiném zákoně. Město Jesenice vydalo vyhlášku č. 6/2016 právě na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Námitka stěžovatelky, že k vydání předmětné vyhlášky nebylo město podle § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách oprávněno, je proto zcela bezpředmětná; z posledně zmíněného ustanovení obec svou pravomoc vydat vyhlášku neodvozuje. V předmětné vyhlášce je pouze uvedeno, že je i v souladu s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, což je logické, neboť vyhláška nabyla účinnosti až za doby účinnosti zákona o hazardních hrách, a tedy by s ním neměla být v rozporu. Již při vydání vyhlášky proto bylo na místě slčitelnost s očekávanou právní úpravou posoudit a v textu vyhlášky ji konstatovat. Rovněž není podstatné, že žádost

pokračování

stěžovatelky byla posuzována žalovaným dle zákona o hazardních hrách. Pravomoc obcí regulovat hazard pochází z ústavního práva obcí na samosprávu a není zákonem omezena na situace, kdy povolení vydává obec. Ostatně, Ústavní soud tuto pravomoc obcí opakovaně akceptoval i v situaci, kdy povolení vydávalo ministerstvo (nálezy sp. zn. IV. ÚS 2315/12 a III. ÚS 2336/12).

[6] Městský soud se dále vyjádřil k namítaným skutkovým odlišnostem mezi rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2016, č. j. 1 As 297/2015 - 77, a ze dne 10. 8. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170), a nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, jejichž závěry žalovaný při svém rozhodování aplikoval. Uvedl, že vliv judikatury nelze omezit jen na skutkově zcela shodné případy. Předmětná judikatura se s posuzovanou věcí v podstatných okolnostech shoduje, je přílehlavá a relevantní. V dané věci není podstatná povaha hazardní hry, či kdo vydává povolení; obec je oprávněna na základě § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat jakýkoliv provoz hazardních her regulovaných zákonem o hazardních hrách, respektive dříve loterijním zákonem. Městský soud konečně zdůvodnil, že vyhláška č. 6/2016 prochází tzv. testem čtyř kroků; byla vydána v mezích působnosti a pravomoci obce, a neporušuje ani kritérium „rozumnosti“. Obci nic nebránilo zakázat veškerý hazard na celém svém území, vyhláška přitom zakazuje pouze menší část druhů hazardních her regulovaných zákonem. Rovněž smysl vyhlášky je zcela zřejmý.

[7] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Dle jejího názoru se nelze vyhnout posouzení platnosti, účinnosti, a nicotnosti vyhlášky č. 6/2016. Město Jesenice při jejím vydání aplikovalo jednak zákon o obcích, jednak konkrétní zmocnění vyplývající ze zákona o hazardních hrách. Je třeba ujasnit, zda město mohlo předmětnou vyhlášku vydat v souladu se zákonem o hazardních hrách (*lex specialis*), který nebyl v době rozhodování zastupitelstva účinný. Stěžovatelka vyložila svůj názor na nabývání účinnosti a na smysl legisvakance u předpisů veřejnoprávního charakteru, a uzavřela, že město Jesenice bylo nepochybně vázáno užitím zákona o hazardních hrách. Schválení vyhlášky č. 6/2016 před nabytím účinnosti tohoto zákona tedy představuje porušení všech myslitelných právních pravidel a ustanovení. Jelikož byla vyhláška č. 6/2016 vydána podle neúčinného právního předpisu (což je nezhojitelné), je nutno konstatovat, že vyhláška jakoby nevznikla, což způsobuje její nicotnost.

[8] Stěžovatelka se dále vyjádřila k názoru městského soudu, dle kterého pravomoc obcí regulovat hazard vyvěrá z § 10 písm. a) zákona o obcích, aniž by byla vázána na loterijní zákon. Rozhodnutí citovaná v napadeném rozsudku nejsou na daný případ aplikovatelná, neboť jsou vystavěna na zásadně odlišných okolnostech. V případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, se Ministerstvo vnitra domáhalo zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zajištění veřejného pořádku ve městě určením míst veřejnosti přístupných pro provozování výherních zařízení. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 62/2015 - 170, obec zrušila provozovateli povolení k provozu jednoho výherního hracího přístroje z důvodu rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Obě tato rozhodnutí se navíc týkají provozování výherních hracích přístrojů, které povoluje ve smyslu § 18 loterijního zákona obec, zatímco stěžovatelka

provozuje kasina, která povoluje žalovaný. Stěžovatelka má za to, že ohledně provozování kasin, která jsou povolována žalovaným, není možné aplikovat § 10 písm. a) zákona o obcích izolovaně, bez použití speciálního zákona (§ 50 odst. 4 loterijního zákona). Pokud by tomu tak nebylo a obce by mohly regulovat loterie a jiné podobné hry v kasinu pouze na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, zákonodárce by zcela jistě nezakotvil tuto pravomoc nadbytečně znovu v loterijním zákoně. Ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona bylo zjevně přijato proto, že § 10 písm. a) zákona o obcích neumožňoval obcím na svých územích regulovat loterie a jiné podobné hry (s výjimkou her, které povoluje sama obec), což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb. V tomto ohledu stěžovatelka zmínila, že vyhláška, kterou se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2315/12, byla vydána v režimu § 50 odst. 4 zákona o loteriích, nikoli pouze na základě § 10 písm. a) zákona o obcích a že náleze sp. zn. III. ÚS 2336/12 se týkal vyhlášky, na základě které byl zakázán provoz hry povolované obcí, nikoliv žalovaným. Jedná se tedy o odlišné situace. Stěžovatelka dále poznamenala, že z § 10 písm. a) zákona o obcích vyplývá, že obec na svém území může regulovat pouze místní záležitosti, které by mohly narušit veřejný pořádek. Provoz zařízení, který by byl ze své podstaty s veřejným pořádkem v rozporu, by zákonodárce jistě vůbec nedovolil. Konečně, stěžovatelka vyjádřila nesouhlas se závěrem městského soudu, dle kterého vyhláška č. 6/2016 prošla *testem čtyř kroků*. Vyhláška nebyla přesvědčivě odůvodněna a je v rozporu s principem proporcionality.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost považuje za zcela nedůvodnou; se všemi jejími argumenty se již řádně vypořádal městský soud. Účinnost vyhlášky č. 6/2016 nastala dne 6. 1. 2017, tedy v době účinnosti zákona o hazardních hrách. Nadto již před účinností této vyhlášky platila ve městě Jesenice vyhláška č. 3/2016, o úplném zákazu provozování některých loterií a jiných podobných her. Při porovnání těchto vyhlášek je zřejmé, že způsob jejich regulace je shodný; odlišnosti lze shledat toliko v použité terminologii, což bylo způsobeno snahou města Jesenice přizpůsobit obecní regulaci nové právní úpravě obsažené v zákoně o hazardních hrách. Jak již uvedl městský soud, pravomoc obcí regulovat hazard podle § 10 písm. a) zákona o obcích vyvěrá z ústavního práva obce na samosprávu. Město Jesenice bylo nadáno pravomocí vyhlášku přijmout a žalovaný se jí tedy v rámci správního řízení musel řídit.

[10] Město Jesenice ve vyjádření ke kasační stížnosti v obecné rovině poukázalo na řízení vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 As 265/2020. Není ničím výjimečným, že k vydání obecně závazné vyhlášky dojde předtím, než zákon, k jehož provedení slouží, nabude účinnosti. Rozhodným datem je účinnost právního předpisu. Již před vyhláškou č. 6/2016 ve městě platila fakticky identická vyhláška č. 3/2016. Závěry městského soudu ohledně regulačního práva vyplývajícího z § 10 písm. a) zákona o obcích jsou správné, rovněž judikatura uvedená v napadeném rozsudku je na danou věc přílehlavá. Konečně, rozsah zákazu hazardních her je ve vyhlášce č. 6/2016 přesvědčivě zdůvodněn. Vyhodnocení potřeby a rozsahu regulace náleží voleným členům zastupitelstva obce; pokud zákon o hazardních hrách připouští možnost obce na svém území hazard zcela zakázat, nelze se bez dalšího dovolávat neplatnosti takového aktu (obzvláště když zákon neukládá kritéria, dle kterých by bylo třeba takový zákaz hodnotit).

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka v první řadě namítá, že vyhláška č. 6/2016 je nicotná, neboť byla přijata podle zákona o hazardních hrách, který v době jejího vydání nebyl účinný. Nejvyšší správní soud tuto námitku neshledal důvodnou. Jak již uvedl městský soud v bodě [24] napadeného rozsudku, město Jesenice vydalo předmětnou vyhlášku na základě zmocnění zakotveného v § 10 písm. a) zákona o obcích, což je ve vyhlášce i výslovně uvedeno (k zákonnosti tohoto postupu viz dále). To, že vyhláška obsahovala rovněž obecnou proklamaci o jejím souladu s § 12 zákona o hazardních hrách, který byl v době vydání vyhlášky již platný a v účinnost vstoupil později, je z hlediska posouzení její možné nicotnosti zcela nepodstatné. Pouze ty nejzávažnější, kvalifikované vady mají za následek nicotnost správního aktu; jde-li o akt normativní, je oprávněn tuto vadu posoudit Ústavní soud, který jako jediný může užít své pravomoci takový akt odklidit (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02). Prohlášení obsažené v textu vyhlášky o jejím souladu s dosud neúčinným zákonem takovou vadu rozhodně nepředstavuje.

[14] Stěžovatelka dále namítala, že obce mohly regulovat loterie a jiné podobné hry povolované žalovaným pouze na základě současné aplikace § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 loterijního zákona.

[15] Ani tuto argumentaci Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou. Jak již uvedl městský soud v bodech [23-25] napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud a zejména Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně dospěly k závěru, že pravomoc obcí regulovat na svém území hazard vyplývá již z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tedy vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterijním zákoně. Tato pravomoc byla obcím propůjčena ještě před přijetím zákona č. 300/2011 Sb., respektive před přijetím nyní relevantního zákona o hazardních hrách (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, nebo ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, ze dne 12. 5. 2021, č. j. 4 As 373/2018 - 47, nebo ze dne 30. 11. 2022, č. j. 8 As 129/2020 - 49). Pro použitelnost těchto judikатурních závěrů je přitom zcela nepodstatné, zda povolení k provozování hazardních her vydává obec či žalovaný. Ostatně, Ústavní soud v bodě [37] nálezu Pl. ÚS 56/10 porovnal § 10 písm. a) zákona o obcích s § 50 odst. 4 loterijního zákona a dospěl k závěru, že se obě ustanovení obsahově zcela překrývají, a že je zcela nepodstatné, zda se (imanentní) oprávnění obcí na regulaci hazardních her bude na úrovni zákonné úpravy opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) téhož zákona. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem městského soudu, že město Jesenice na svém území bylo (v obecné rovině) oprávněno již

postupem podle § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat provoz hazardních her povolených žalovaným, přičemž judikaturu, na kterou městský soud odkazoval, považuje za zcela příležitou. Pro úplnost lze dodat, že důvodová zpráva k zákonu č. 300/2011 Sb., na kterou odkazuje stěžovatelka, byla vydána dne 29. 9. 2010, a nemohla tedy nikterak reflektovat výše uvedené judikaturní závěry; je to naopak ustálená judikatura vysokých soudů, která v textu zákona nalézá obsah právních norem a v jejich intencích má být právo vykládáno a aplikováno.

[16] Konečně, ve vztahu ke kasační námitce týkající se (prostého) nesouhlasu stěžovatelky se závěrem městského soudu, dle kterého vyhláška č. 6/2016 prošla tzv. *testem čtyř kroků*, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka se omezila na prostý nesouhlas s názorem městského soudu, aniž by s ním jakkoli věcně polemizovala. S ohledem na zásadu dispoziční, kterou je řízení o kasační stížnosti ovládáno, bylo její povinností v kasační stížnosti vylicit, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení, či závěrů se měl městský soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, či rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Obsah kasační stížnosti tak v této části nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky; v tomto případě se proto nejedná o kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.

[17] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[19] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jí soud neuložil v řízení žádné povinnosti, a ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů odůvodňovaly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

pokračování

3 As 58/2021 - 43