

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatele: **SYNOT TIP, a. s.**, Jaktáře 1475, Uherské Hradiště, zastoupený JUDr. Danielem Uličným, advokátem se sídlem Malátova 633/12, Praha 5, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2015, č. j. 6 A 163/2015 – 44,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2015, č. j. 6 A 163/2015 – 44, **se zrušuje.**

II. Návrh **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce navrhovatele JUDr. Daniela Uličného, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 11. 2015, č. j. 6 A 163/2015 – 44, zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy, ve kterém navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) označil za opatření obecné povahy ust. § 2 a přílohu obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví čas a místa, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace (dále jen „napadená vyhláška“).

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že v ust. § 171 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je opatření obecné

povahy definováno negativně jak ve vztahu ke konkrétním správním rozhodnutím, tak ve vztahu k právním předpisům. Ačkoliv v judikatuře Nejvyššího správního soudu převážilo materiální pojetí opatření obecné povahy, má tato forma činnosti správních orgánů subsidiární povahu k vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se upravuje určitá oblast veřejné správy na základě zmocnění v zákoně. V tomto ohledu odkázal městský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65. Dále městský soud uvedl, že zákonem č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích"), bylo jednoznačně stanoveno, jakým způsobem mohou obce rozhodovat o místech a čase k provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. Ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo novelizováno zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, a zákonodárce přesto setrval na úpravě prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti obce. Navrhovatelem označené ust. § 2 a příloha napadené vyhlášky tedy nemohl městský soud přezkoumávat jako opatření obecné povahy, neboť se o tento akt státní správy nejednalo. Hlavní město Praha (dále jen „odpůrce") nepochybilo, pokud při vydávání označených částí napadené vyhlášky nepostupovalo podle části šesté správního řádu. Proto městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s. jako nedůvodný.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítl, že rozsudek městského soudu je nesrozumitelný a trpí nedostatkem důvodů. Nesrozumitelnost spatřoval stěžovatel v tom, že městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s., ačkoliv dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy. V takovém případě měl městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nedostatek důvodů pak spatřoval stěžovatel v tom, že ačkoliv v návrhu na zrušení opatření obecné povahy uváděl množství argumentů, městský soud se s nimi nevypořádal. Dále vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy. V tomto směru poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 - 47, a v něm citovanou judikaturu Ústavního soudu, podle které má v některých případech materiální chápání opatření obecné povahy přednost. I v nyní projednávaném případě je nutno posoudit napadenou vyhlášku z hlediska materiální povahy, jelikož ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na základě něhož byla vydána napadená vyhláška, lze teleologicky a ústavně konformně interpretovat tak, že některé akty vydávané podle tohoto ustanovení mají být obcemi vydávány ve formě opatření obecné povahy, a nikoliv ve formě obecně závazné vyhlášky. Oproti případům posuzovaným v judikatuře Nejvyššího správního soudu, o kterou se opřel městský soud, jsou zde dány tři rozdíly. Zaprvé předmětem posouzení není nařízení obce, jak tomu bylo v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, ale obecně závazná vyhláška. V tomto ohledu stěžovatel poukázal na odlišnosti mezi vydáváním nařízení a obecně závaznou vyhláškou obce. Zadruhé ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích není zcela jednoznačné a dává prostor pro interpretaci, přičemž z něho není zřejmé, zda obec, která zakazuje či povoluje provoz loterií na konkrétních adresách, tak musí činit obecně závaznou vyhláškou. Zatřetí od přijetí citovaného ustanovení došlo k zásadním změnám judikatury. V nálezech ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn.

Pl. ÚS 6/13, dospěl Ústavní soud k závěru, že ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích je redundantní, neboť pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá obcím přímo z Ústavy. Normotvorná pravomoc obcí v samostatné působnosti se od vůle zákonodárce emancipovala. Zákonodárci tudíž nepřísluší obce limitovat v tom směru, že by jim ukládal vydávat formou obecně závazných vyhlášek akty, jež obsahově nenaplňují požadavky kladené na právní předpisy. Pokud tak zákonodárce bez znalosti budoucího vývoje judikatury Ústavního soudu učinil, je třeba jeho vůli vyjádřenou v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích nově promítnout do závěru, že v případech, kdy se obec rozhodne podle tohoto zákonného ustanovení nad rámec své obecné normotvorné pravomoci vyplývající přímo z Ústavy regulovat provoz loterií na konkrétních adresách a v konkrétních časech, bude tak činit opatřením obecné povahy, a nikoliv obecně závaznou vyhláškou. Protože v citovaných nálezech Ústavní soud neposuzoval, zda je nutno obecně závaznou vyhlášku podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích posuzovat materiálně jako opatření obecné povahy, posouzení napadené vyhlášky jako opatření obecné povahy by podle stěžovatele nepředstavovalo rozpor s právním názorem Ústavního soudu. Pro posouzení napadené vyhlášky jako opatření obecné povahy svědčí rovněž zájem na ochraně práva jednotlivců na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (viz nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Dále stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval tím, že napadená vyhláška znaky opatření obecné povahy naplňuje, protože se týká neurčité skupiny adresátů a její obsah je zcela konkrétní. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu a svá vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podle jeho názoru obce vydávají obecně závazné vyhlášky v rámci své samostatné působnosti a tuto pravomoc mají na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy. Citovaný článek však nevylučuje, aby i zákony stanovily, kdy má obec obecně závaznou vyhlášku vydat. Zákonná zmocnění obsažená např. v ust. § 44 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), a ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích je proto třeba chápat jednak jako pomůcku pro zastupitelstvo obce k rozhodnutí, co může obsahem obecně závazné vyhlášky být, a jednak jako reakci zákonodárce na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti jedině obecně závaznou vyhláškou, pouze v taxativně stanovených případech a tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon [§ 10 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“)]. Opatření obecné povahy naproti tomu obec vydává v přenesené působnosti na základě ust. § 171 správního řádu a na základě konkrétního zákonného zmocnění. Žádný zvláštní zákon neukládá, aby v oblasti regulace veřejného pořádku na území hl. m. Prahy odpůrce vydal opatření obecné povahy. Pokud by naopak postupoval tak, jak požadoval stěžovatel, porušil by zákon o loteriích, protože ten neumožňuje odpůrci vydat opatření obecné povahy. V tomto ohledu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Ke stížní námitce týkající se zákonnosti napadené vyhlášky odpůrce uvedl, že přesahuje rámec podaného návrhu. Podle odpůrce je napadený rozsudek řádně odůvodněný a srozumitelný. Zákon o loteriích zmocňuje obce k vydání obecně závazné vyhlášky a zároveň v ust. § 43 upravuje možnost ukončení platnosti povolení za určitých okolností. Takové okolnosti nastaly s přijetím napadené vyhlášky. S ohledem na ust. § 43 zákona o loteriích si proto stěžovatel musel být

vědom možnosti ukončení provozu loterií. Z výše uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tímto stížním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by nepřezkoumatelnost byla namítána důvodně.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není napadený rozsudek nepřezkoumatelný ani z důvodu nesrozumitelnosti, ani z nedostatku důvodů. Ačkoliv je odůvodnění napadeného rozsudku stručné, je z něj zřejmé, z jakých důvodů nepovažoval městský soud napadenou vyhlášku za opatření obecné povahy, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Za situace, kdy městský soud dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, bylo již nadbytečné zabývat se další

argumenty navrhovatele. Městský soud reagoval i na námitky nezákonnosti napadené vyhlášky, když uvedl, že toto hodnocení není v daném řízení na místě, protože k posuzování souladu jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soud přistupuje při přezkoumávání zákonnosti individuálních správních rozhodnutí, která byla vydána podle takových předpisů. O takový předmět řízení se však v dané věci nejednalo. Co se týče nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, je podle názoru Nejvyššího správního soudu z výroku napadeného rozsudku zcela zřejmé, jak městský soud rozhodl, tj. že návrh zamítl, s čímž koresponduje i odůvodnění rozsudku. S ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

Podle obsahu spisu zastupitelstvo odpůrce vydalo podle ust. § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze a ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích napadenou vyhlášku, ve které je v ust. § 1 stanoveno, že loterie mohou být provozovány pouze na místech uvedených v příloze k této vyhlášce. Podle ust. § 2 pak provozování loterií na místech uvedených v příloze k této vyhlášce je možné pouze v čase, který je u konkrétního místa určen. V dalších ustanoveních obecně závazné vyhlášky je pak upraven zákaz reklamy na loterie, pravidla pro úpravu vnějšího vzhledu místa, kde jsou loterie provozovány s tím, že touto vyhláškou nejsou dotčeny povinnosti provozovatelů loterií stanovené v jiných obecně závazných předpisech. Vyhláška (s výjimkou § 4) nabyla účinnosti dne 4. 10. 2013.

Podle ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle ust. § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle ust. § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze v čase a na místech touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

Podle ust. § 44 odst. 3 písm. a) a d) zákona o hlavním městě Praze mohou být v samostatné působnosti ukládány povinnosti jen obecně závaznou vyhláškou, to mimo jiné k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména lze stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze jsou takové činnosti zakázány nebo stanoví-li tak zvláštní zákon.

Podle ust. § 101a s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Rozhodné pro posouzení věci je, zda se v daném případě o takové opatření vůbec jedná. Institut opatření obecné povahy byl do českého právního řádu zaveden správním řádem s účinností od 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v s. ř. s. s účinností od 1. 5. 2005. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí. Pouze v ust. § 171 správního řádu je uvedeno, že podle části šesté postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné

opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Správní řád tedy vymezuje opatřené obecné povahy pouze negativně. Judikatura pak doplnila také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako akt s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu.

Klíčovou otázkou v dané věci je určení právní povahy napadené vyhlášky, tedy posouzení, zda je svou povahou právním předpisem nebo opatřením obecné povahy.

Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, v němž uvedl, že úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (srv. nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týkal územního plánu, jenž byl vydán ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud dále v citovaném usnesení uvedl, že projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který (aniž by svou pravomoc překročil) může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se ztotožnil Ústavní soud v usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým rozhodl o ústavní stížnosti proti citovanému usnesení Nejvyššího správního sodu. V něm uvedl, že *„akty orgánů veřejné správy, které jsou prima faciae právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.*“ [...] *„[T]ento závěr nezbavuje Ústavní soud v budoucnu možnosti, zejména naskytne-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, přiklonit se k materiálnímu zkoumání opatření obecné povahy. Úvaha, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu tedy otevřena*. [...] *Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má* ‚rozhodnout' *určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z*

konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“

Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem v citovaných rozhodnutích lze použít i v nyní projednávané věci. Zákon o hlavním městě Praze (§ 44 odst. 3) ve spojení se zákonem o loteriích (§ 50 odst. 4) jednoznačně stanoví, že odpůrce může, a to formou obecně závazné vyhlášky, rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. Podle těchto ustanovení odpůrce postupoval a vydal napadenou vyhlášku. I když ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích bylo novelizováno zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, zákonodárce přesto ponechal stávající úpravu, podle které může obec v samostatné působnosti rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her pouze formou obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, ale právním předpisem. Úvahy o tom, zda napadená vyhláška je opatřením obecné povahy či nikoliv, proto nejsou namístě, jelikož se nejedná o situaci, kdy zákonné pojmenování chybí nebo došlo k zásadní změně právní úpravy a chybí výslovná přechodná ustanovení. Namítl-li stěžovatel v kasační stížnosti, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, nelze vyjít proto, že se týká nařízení a nikoliv obecně závazné vyhlášky, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Podle jeho názoru je podstatné, že zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby obce rozhodovaly o dané problematice formou obecně závazné vyhlášky. V daném případě se tedy nejedná o situaci, kdy by zákon o loteriích formu aktu neupravoval. Stěžovatelova argumentace týkající se odlišností vydávání nařízení a obecně závazné vyhlášky je proto nepřípadná.

Odkázal-li stěžovatel v kasační stížnosti na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 - 47, a v něm citovanou judikaturu Ústavního soudu, podle názoru Nejvyššího správního soudu citované usnesení potvrzuje závěry vyplývající z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, a usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11. Nejvyšší správní soud se v usnesení ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 - 47, zabýval otázkou, zda přílohy č. 1 a 2 k nařízení č. 9/2001 Sb., hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád, jsou opatřením obecné povahy a uvedl, že pro zodpovězení otázky, jaká je povaha napadených příloh nařízení č. 9/2011 Sb. hlavního města Prahy, je podstatné, zda ust. § 18 zákona č. 455/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů, výslovně upravuje jejich formu. Dospěl pak k závěru, že citované ustanovení výslovně stanoví formu právního aktu, v níž je tržní řád vydáván, a to jako nařízení obce, tedy právní předpis. Přílohy napadeného nařízení proto nemají povahu opatření obecné povahy. Odkaz stěžovatele na citované usnesení Nejvyššího správního soudu proto není příléhavý.

Stěžovatel dále namítl, že ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích, na jehož základě byla napadená vyhláška vydaná, není zcela jednoznačné, tak, jak je požadováno v citované judikatuře a poukázal na to, že bylo předmětem několika judikaturních posunů ze strany Ústavního soudu.

V nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ve kterém Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Chrastava, uvedl, že čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění. Dále se zabýval povahou ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích a uvedl, že *„[t]oto ustanovení se do zákona dostalo spolu s novelou obsaženou v zákoně č. 149/1998 Sb. s účinností od 1. 1. 1999, přičemž je nepochybné, že úmyslem zákonodárce bylo posílit roli obecní samosprávy, pokud jde o vymezení podmínek, za nichž může tento typ loterií povolovat státní správa; v tomto kontextu nelze přehlížet ani skutečnost, že se tak stalo v době, kdy to byla sama judikatura Ústavního soudu, která z důvodů již podrobně vyložených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) v podstatě neakceptovala originární povahu normotvorby obcí založenou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a vyžadovala též právě existenci zvláštního zákonného zmocnění. Ústavní soud je proto toho názoru, že speciální ustanovení obsažené v zákoně o loteriích je třeba s ohledem na to vykládat pokud možno extenzivně tak, aby byl naplněn původní účel, jenž byl tímto ustanovením sledován, tj. prosazení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku*.“ Ústavní soud tedy v citovaném nálezu dospěl k závěru, že regulace umístění výherních hracích přístrojů spadá do samostatné působnosti obcí. V bodě 46 citovaného nálezu pak dále uvedl, že *„je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 50 odst. 4 loterijního zákona ve spojení s § 2 písm. e) téhož zákona umístění i ILV, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Ústavní soud tedy shledal, že regulace umístění ILV spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) obecního zřízení*.“ V nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně, a dospěl k závěru, že právo obcí regulovat hazard na svém území vyplývá přímo z ust. § 10 písm. a) obecního zřízení, a není tak ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích. Dále uvedl, že *„[p]rávo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat*.“ V nálezu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, se Ústavní soud zabýval ústavní stížnosti města Klatovy, na základě níž zrušil přechodné ustanovení čl. II bod 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn zákon o loteriích, podle něho bylo přiznáno obcím právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz interaktivních videoloterních terminálů na svém území. Napadeným přechodným ustanovením však bylo odloženo uplatnění takových vyhlášek vydaných na již povolená zařízení do 31. 12. 2014. Ústavní soud shledal takovou úpravu neústavní, protože právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů nebylo založeno až zákonem č. 300/2011 Sb., nýbrž je součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1a čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu konstantní judikatury Ústavního soudu. Ústavní soud v tomto nálezu také uvedl, že *„součástí práva na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu je také možnost obcí prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek*

regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na svém území. K tomu je vhodné zdůraznit, že ústavní rozměr práva na samosprávu pochopitelně nelze měnit obyčejným zákonem (srov. ustanovení čl. 9 odst. 1 Ústavy); jako zcela lichý tudíž musí být odmítnut argument, podle něhož byla možnost usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterijních terminálů obcím svěřena (dána) až přijetím zákona č. 300/2011 Sb."

Z uvedené rekapitulace nálezů Ústavního soudu vyplývá, že obce mají právo na regulaci hazardu na svém území na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to vydáváním obecně závazných vyhlášek. Dále je z citovaných nálezů zřejmé, že ačkoliv podústavní předpis upravuje konkrétní oblasti, v nichž se právo na samosprávu může realizovat, takto vymezené oblasti nemusí být ve vztahu k tomuto ústavnímu právu vyčerpávající, resp. prováděcí zákon nemůže vyčerpat ústavní garanci tohoto práva stanovením výhrady pro konkrétní oblasti. S ohledem na výše uvedené nemůže zákonodárce vyčerpat ústavní garanci práva na samosprávu např. příliš úzkým zákonným výčtem konkrétních oblastí, v nichž se může právo na samosprávu realizovat. Stejně tak nemůže do tohoto práva zasáhnout například tím, že prostřednictvím přechodného ustanovení odloží uplatnění obecně závazných vyhlášek na již povolená zařízení od určitého data. V citovaných nálezech však Ústavní soud nezpochybnil, že zákonodárce je oprávněn prostřednictví zákona vymezit určité oblasti, ve kterých se bude právo na samosprávu projevovat, pokud tak činí v souladu s uvedenými zásadami. Zákonodárce v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve spojení s ust. 44 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze vymezil, že odpůrce má právo na samosprávu také v oblasti regulace hazardu. Ačkoliv odpůrci toto právo náleží již na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, vymezení tohoto práva zákonodárcem v zákoně o loteriích není nadbytečné. Pokud tedy zákonodárce v ust. § 50 odst. 4 zákona o loteriích zcela jednoznačně stanovil, že právo na samosprávu v oblasti regulace hazardu realizuje obec formou obecně závazné vyhlášky, jedná se s ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu o situaci, kdy napadená vyhláška odpůrce je prima facie právním předpisem, neboť je tak označena v zákoně o loteriích.

Nejvyšší správní soud je povinen respektovat výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce ohledně právní formy právního aktu, stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence. Ačkoliv jsou soudy při rozhodování vázány pouze zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, a jsou oprávněny posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nejsou oprávněny jiný právní předpis zrušit, jak požadoval stěžovatel, a vůbec již ne v řízení upraveném pro zcela jiný právní institut. Co se týče posouzení ústavnosti a zákonnosti jiného právního předpisu (zde obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy), je třeba odkázat na postup podle ust. § 106 a § 107 zákona o hlavním městě Praze, a korespondující čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, podle něhož rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší, aby posuzoval námitky stěžovatele, podle kterého napadená vyhláška nesplňuje požadavky kladené na právní předpisy Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou, že městský soud pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy rozsudkem zamítl podle ust. § 101d odst. 2 s. ř. s., ačkoliv dospěl k závěru, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 - 65, a ze dne 31. 10. 2011, č. j. 3 Ao 6/2011 - 47) vyplývá, že jestliže návrhem napadený akt není opatřením obecné povahy, pak nejsou vzhledem k neexistenci předmětu řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. splněny podmínky řízení. Proto soud návrh podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením odmítne. Podle Nejvyššího správního soudu městský soud pochybil tím, že návrh stěžovatele zamítl, ačkoliv byly splněny podmínky pro to, aby byl odmítnut. Městský soud tak tím, že rozhodl meritorně, zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost. Proto Nejvyšší správní soudu napadený rozsudek zrušil a zároveň návrh v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl, neboť důvody pro odmítnutí byly podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. splněny již v řízení před městským soudem.

O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl i o odmítnutí návrhu, rozhodl podle ust. § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. vedle nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku městského soudu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o náhradě nákladů řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 3 za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Výrok o vrácení soudního poplatku se opírá o ust. § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Městský soud rozhodl o návrhu bez nařízení jednání a Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl, proto bylo podle citovaného ustanovení rozhodnuto o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 17. února 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu