



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a.s.**, se sídlem Komořany 146, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 1. 2015, č. j. MF-35096/2014/34/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 5 Af 20/2015 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2014, č. j. MF-60437/3/2013/34, zrušilo Ministerstvo financí dříve vydaná rozhodnutí, kterými bylo žalobkyni povoleno provozovat loterie a jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (zákon účinný v době rozhodování), a to na dvou adresách v Jindřichově Hradci. Učinilo tak s odkazem na obecně závaznou vyhlášku města Jindřichův Hradec č. 4/2011. Ministr financí rozklad žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobu proti v záhlaví citovanému rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze shora citovaným rozsudkem zamítl. Ve věci neshledal žádná procesní pochybení a nesdílel ani názor žalobkyně, že by byla napadená správní rozhodnutí stížena nepřezkoumatelností. K další argumentaci žalobkyně odkázal zejména na závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu. Neshledal ani zásah do práva legitimního očekávání žalobkyně. Za nedůvodnou považoval i námitku týkající se nedodržení notifikačního procesu. K doplnění žaloby, v němž žalobkyně poukázala na závěry Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, Berlington Hungary, uvedl, že se daná věc nacházela mimo aplikační rámec práva Evropské unie, přičemž poukázal na to, že Nejvyšší správní soud formuloval předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie

v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ale za situace, kdy část zákazníků účastníka tvořili občané jiných členských států, což žalobkyně v nyní souzené věci netvrdila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka v kasační stížnosti znovu poukázala na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, přičemž připomenula závěry, podle kterých platí, že jsou-li součástí klientely podnikatelů i občané z jiných členských států Evropské unie, nejedná se pouze o vnitrostátní poskytování služeb, ale o příhraniční poskytování služeb, na které se vztahuje unijní právo, zejména pak čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Poukázala na skutečnost, že místo jejího podnikání se nachází v bezprostřední blízkosti hranic s Rakouskou republikou; klientelu tvoří převážně návštěvníci z Rakouska, a právo Evropské unie je proto na věc aplikovatelné. Otázkou unijního prvku se městský soud nevypořádal dostatečně, resp. se s ním odmítl vypořádat s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž nepřihlédl k rozpornosti této judikatury, která byla důvodem postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a následně předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[5] V další námitce stěžovatelka upozornila, že obecně závazná vyhláška byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Tento zákon však nebyl přijat v souladu s přístupovými dohodami k Evropským společenstvím. Před přijetím zákona č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces v souladu se směrnicí 98/34/ES a z tohoto důvodu je tato právní úprava nepoužitelná a právně nevynutitelná.

[6] Žalovaný s kasační stížností nesouhlasil. K aplikovatelnosti práva Evropské unie upozornil, že tvrzení stěžovatelky jsou jen vágní. Stěžovatelka nijak konkrétně netvrdí, tím méně prokazuje, že by její provozovny v Jindřichově Hradci opravdu navštěvovala zahraniční klientela. Konstatoval, že městský soud de facto ověřil naplnění kritérií pro legitimní omezení volného pohybu služeb, byť tak nečinil v přímé vazbě na toto rozhodnutí, ale na obecné požadavky tuzemského práva. Nesouhlasil ani s námitkou týkající se nedodržení notifikačního procesu.

III. Přerušení řízení a další vyjádření žalovaného

[7] Předseda senátu řízení o kasační stížnosti přerušil, a to s odkazem na řízení před Soudním dvorem Evropské unie pod sp. zn. C-311/19. Závěry vyslovené Soudním dvorem mohly být totiž eventuálně významné také pro posouzení nynější kauzy. Dne 3. 12. 2020 vydal Soudní dvůr rozsudek ve věci *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981. V tomto rozsudku Soudní dvůr dovodil, že „[č]lánek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na

pokračování

všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“

[8] Předseda senátu proto i bez návrhu rozhodl dne 12. 4. 2021 o pokračování v řízení s tím, že dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k situaci po rozhodnutí Soudního dvora. Tuto možnost využil jen žalovaný.

[9] Žalovaný upozornil, že do rozhodnutí Soudního dvora zastával stanovisko shodné s ustálenou tuzemskou judikaturou, tedy že v otázce stanovení míst, na kterých je dovoleno provozovat hazardní hry, obecně závaznými vyhláškami obcí se tzv. unijní prvek nevyskytuje a tedy ani není možné aplikovat čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Přestože tento názor je třeba ve světle rozhodnutí BONVER WIN přehodnotit, jde o čistě akademickou otázku, která nemůže mít vliv na výrok správního rozhodnutí, nejvýše může ovlivnit odůvodnění tohoto rozhodnutí. S odkazem na bod 25 rozhodnutí BONVER WIN žalovaný dovodil, že stěžovatelka je povinna nejen tvrdit poskytování služeb zahraničním klientům, ale toto poskytování je rovněž povinna náležitě prokázat. Stěžovatelka v nyní projednávané věci nijak nedoložila, že by své služby poskytovala zahraničním klientům. Proto na věc nelze aplikovat čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudy již dlouhodobě přezkoumávají naplnění podmínek pro legální omezení volného pohybu služeb, byť tak nečiní v přímé vazbě na volný pohyb služeb, ale ve vazbě na obecné požadavky tuzemského práva na zákonnost obecně závazných vyhlášek. Proto žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se předně věnoval námitce aplikovatelnosti čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle něj jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Před rozhodnutím BONVER WIN česká judikatura (nesprávně) vycházela z toho, že základní zásady práva Evropské unie chráněné mj. právě čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie se na tuzemské provozovatele hazardních her nepoužijí.

[13] Stěžovatelka v žalobě tímto směrem argumentaci nevedla. Teprve v doplnění žaloby dne 28. 7. 2015 uvedla nový žalobní bod týkající se nerespektování zásady právní jistoty a legitimního očekávání a odkázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, Berlington Hungary, C-98/14, EU:C:2015:386. Z této i další judikatury

dovozovala, že Česká republika nestanovila jakékoli přechodné období, které by poskytovalo provozovatelům hazardních her ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí. To představuje omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie a vlastnického práva dle čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie. Stěžovatelka požadovala, aby městský soud posoudil, zda obecně závazná vyhláška Jindřichova Hradce sleduje skutečné cíle spojené s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí, resp. jiné cíle veřejného zájmu, zda takovéto cíle sleduje koherentním a soudržným způsobem a zda splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož z práva na vlastnictví.

[14] Městský soud k aplikaci čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie konstatoval, že žalobkyně není osobou, která by využívala svobodu pohybu služeb. Je českou právnickou osobou, která nabízí služby na území České republiky, přičemž existence jakéhokoli přeshraničního prvku nevyplynula ani z předloženého správního spisu. Odkázal i na aktuální vývoj řízení před Nejvyšším správním soudem, kdy rozšířený senát předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie v souvislosti s vydáním obecně závazné vyhlášky, která zakazovala na území obce určitou službu (provozování loterií), ovšem za situace, kdy část zákazníků účastníka tvořili občané jiných členských států. Stěžovatelka však takovou skutečnost v nyní projednávané věci netvrdila.

[15] Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentace stěžovatelky ve prospěch aplikace unijního práva obsažená v doplnění žaloby byla skutečně zcela obecná (srov. k tomu v obdobných věcech rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 - 48, nebo ze dne 18. 3. 2021, č. j. 1 As 128/2020 - 55). V kasační stížnosti však stěžovatelka tuto argumentaci do určité míry rozvinula, jak je patrné z odst. [4] tohoto rozsudku. Ani to ovšem nestačí. Jak uvedl Soudní dvůr ve věci *BONVER WIN*, „přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb“, respektive, „pouhé tvrzení poskytovatele služeb, podle něhož část jeho klientely pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazen, nestačí pro konstatování přeshraniční situace, jež by mohla spadat do rozsahu působnosti článku 56 SFEU“ (body 24 a 25). Stěžovatelčina argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie zůstala tedy čistě hypotetická, proto nemůže vést v žádném případě k aplikaci práva Evropské unie (srov. naproti tomu jinou dříve rozhodovanou věc stěžovatelky vedenou pod sp. zn. 10 As 2/2020, kde stěžovatelka konkrétní důkazy o zahraniční klientele předložila, ovšem k námitce uplatněné teprve v kasační stížnosti).

[16] Nejvyšší správní soud pro uvedené souhlasí s městským soudem, že aplikovatelnost práva Evropské unie v nyní projednávané věci nepřichází do úvahy (srov. k tomu obdobně již výše citovaná rozhodnutí prvního a desátého senátu zdejšího soudu).

[17] K námitce, že přijetím nového znění § 50 odst. 4 zákona o loteriích novelou č. 300/2011 Sb. došlo k porušení notifikačního procesu podle směrnice 98/34/ES (Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů), existuje jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou lze jen stručně odkázat (a na kterou správně odkázal též městský soud v bodě 49 napadeného rozsudku). Obecně závazná

pokračování

vyhláška ob stojí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, dle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud v nálezu týkajícím se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a není tak dokonce ani vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích [nále z dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.), viz rozsudek ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 - 170, SYNOT TIP, bod 23, podobně nedávno např. rozsudek ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 - 45, NET and GAMES, body 16 a 17, přímo ve vztahu ke stěžovateli např. rozsudek ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017 - 39, bod 28].

[18] Proto v nyní posuzovaném případě není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. jakkoli významná, což již správně uvedl městský soud. Nejvyšší správní soud uvedené zopakoval ostatně v již citovaném rozsudku č. j. 10 As 46/2020 - 48 (odst. [17] a [18]) a pro stručnost na další odůvodnění ke shodné námitce stěžovatelky pouze odkazuje. Námitka není pro uvedené důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 13. května 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu