



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Paradise Casino Admiral a. s.**, se sídlem Komořany 146, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: statutární město Frýdek-Místek, se sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2015, č. j. MF-1167/2015/34-11/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 9 Af 83/2015 – 68,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministr financí rozhodnutím uvedeným v návětí zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 10. 4. 2015, č. j. MF-1167/2015/34-8, a toto rozhodnutí potvrdil. Ministerstvo financí rozhodnutím podle § 43 odst. 1 zákona č.

202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), zrušilo ve výroku specifikovaná rozhodnutí o povolení žalobkyně provozovat loterie a jiné podobné hry (dále jen „loterní povolení“) pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Frýdek-Místek č. 9/2011, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále též „loterní vyhláška“).

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí o rozkladu bránila žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl. Městský soud k námitce, že před přijetím novely zákona o loteriích zákonem č. 300/2011 Sb. nebyl dodržen notifikační proces podle směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. 6. 1998, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „technická směrnice“), uvedl, že se touto otázkou detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, i v navazující judikatuře. Městský soud dovodil, že ani v nyní posuzované věci není otázka notifikace novely zákona o loteriích relevantní. I pokud by totiž nebyl zákon o loteriích pro nedostatky v notifikačním procesu vynutitelný, obstála by loterní vyhláška statutárního města Frýdek-Místek na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

[3] Podle městského soudu není opodstatněné ani tvrzení žalobkyně o rozporu rozhodnutí žalovaného s unijním právem, ze kterého žalobkyně dovozovala zásah do svého práva na podnikání, vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty. K tomu soud odkázal na nález ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb., v němž Ústavní soud vyložil, že právo obcí regulovat vybraný hazard na svém území zaručovala Ústava a § 10 zákona o obcích již dávno před tím, než byla přijata novela zákona o loteriích provedená zákonem č. 300/2011 Sb. (k tomu soud odkázal též na nález ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10). Zrušená loterní povolení žalobkyně pro území statutárního města Frýdku-Místku byla vydána v letech 2008, 2010 a 2011. V tu dobu již obce měly pravomoc omezit či vyloučit hazardní hry formou obecně závazných vyhlášek. Podnikatelský záměr žalobkyně mohl být proto kdykoliv omezen vůlí zastupitelstva města, a proto jí nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že statutární město Frýdek-Místek nebude moci regulovat provozování loterií.

[4] K námitce existence unijního prvku v řízení, kterou žalobkyně dovozovala z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14, *Berlington Hungary*, poukázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170. Podle tohoto rozsudku nelze použít unijní právo na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů. Základní zásady unijního práva proto nelze aplikovat ani na rozhodování správních orgánů podle § 43 zákona o loteriích. Není rovněž dán žádný důvod, aby soud posuzoval konformitu národní právní úpravy regulace hazardních her s unijním právem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka odkázala na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Berlington Hungary*, z něhož vyplývá, že jsou-li součástí klientely podnikatelů i občané z jiných členských států Evropské unie,

pokračování

nejedná se pouze o vnitrostátní poskytování služeb, ale o přeshraniční poskytování služeb, na které se vztahuje unijní právo, zejména čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“). Místo podnikání stěžovatelky se nacházelo v bezprostřední blízkosti hranic s Polskou a Slovenskou republikou a i v současnosti stěžovatelka provozuje v pohraničí většinu svých provozoven, které navštěvují převážně cizinci, občané Evropské unie. Proto je na věc aplikovatelné právo Evropské unie.

[6] S otázkou unijního prvku se městský soud vypořádal nedostatečně. Pominul totiž, že rozhodná právní otázka byla předmětem řízení před rozšířeným senátem a následně byla položena předběžná otázka Soudnímu dvoru EU. Tyto skutečnosti musely být městskému soudu známy, včetně možnosti, že závěry, na které se odkazuje, mohou doznat změn. Přesto pokračoval v řízení a rozhodl tak, že se unijním prvkem v řízení zabývat nebude.

[7] Loterní vyhláška byla přijata na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích ve znění zákona č. 300/2011 Sb. Před přijetím posledně jmenovaného zákona však nebyl dodržen notifikační proces v souladu s technickou směrnicí, ačkoliv podle stěžovatelky není pochyb o tom, že zákon o loteriích je normou technického charakteru. Podle stěžovatelky neproběhl legislativní proces správně, protože přijaté nové zásadní změny zákona nebyly znovu předloženy k vyjádření Evropské komisi. Takto přijatá právní úprava je proto s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU právně nevynutitelná.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nedokládá poskytování svých služeb zahraničním klientům. Pro podřazení konkrétní služby pod čl. 56 SFEU je nutné zvolit objektivní kritérium, jímž nemůže být nahodilý či předpokládaný výskyt zahraniční klientely. Takovým kritériem by mohlo být zacílení činnosti provozovatele na zahraniční klientelu. Podle žalovaného však není poskytování služeb v oblasti loterií a hazardních her v České republice zaměřeno na zahraniční klientelu a většinu zákazníků tvoří tuzemští spotřebitelé. K poskytování služeb zároveň dochází pouze v místě provozovny. Jedná se o jednorázové služby, jejichž účinek nemohl být z podstaty přenesen do jiného členského státu a byl ukončen nejpozději opuštěním budovy provozovny. Žalovaný poukázal na způsob poskytování služeb i na to, že službu je možné poskytovat i přes internet. Stěžovatelka však zvolila takový způsob poskytování služeb, který nutně vyžaduje fyzickou přítomnost klienta.

[9] Podle žalovaného má zákaz provozování hazardních her chránit veřejný pořádek; současně chrání zdraví obyvatel zejména proti hráčské závislosti. Tento zákaz není stanoven plošně pro celé území státu. Vymezení oblastí, kde je provozování hazardu zakázáno (příp. časově omezeno), je ponecháno na normotvorné činnosti územních samosprávných celků a je projevem jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu.

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

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou aplikovatelnosti čl. 56 SFEU, podle něhož jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Evropské unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Před rozhodnutím Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19, *BONVER WIN*, česká judikatura vycházela z toho, že základní zásady práva Evropské unie chráněné mimo jiné právě čl. 56 SFEU se na tuzemské provozovatele hazardních her nepoužijí.

[13] Stěžovatelka již v žalobě namítla nerespektování zásady právní jistoty a legitimního očekávání a odkázala na rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Berlington Hungary*. Dovožovala, že Česká republika nestanovila přechodné období, které by provozovatelům hazardních her poskytovalo ochranu před neočekávanou, nesystematickou a netransparentní regulací ze strany obcí. Tím došlo k omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU a vlastnického práva podle čl. 17 Listiny základních práv EU. Stěžovatelka požadovala, aby městský soud mimo jiné posoudil, zda loterní vyhláška splňuje požadavky plynoucí z obecných zásad unijního práva, zejména ze zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i z práva na vlastnictví. Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, uvedl, že unijní právo není aplikovatelné na čistě vnitrostátní situace podnikání v oblasti provozování výherních hracích přístrojů.

[14] Nejvyšší správní soud musel přihlédnout k naprosto obecné argumentaci stěžovatelky, která se v žalobě domáhala aplikace práva Evropské unie. Soudní dvůr EU ve věci *BONVER WIN* konstatoval, že „*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). Stěžovatelka přitom v žalobě netvrdila ani tuto základní tezi. Pouze v kasační stížnosti uvedla (stále pouze v obecné rovině), že její místo podnikání se nacházelo v bezprostřední blízkosti hranic s Polskou a Slovenskou republikou, a i dnes stěžovatelka provozuje v pohraničí většinu svých provozoven, které navštěvují převážně cizinci, občané Evropské unie. Stěžovatelčina argumentace ve prospěch aplikace čl. 56 SFEU zůstala tedy obecná a nepodložená, proto nemůže vést k použití práva Evropské unie. S přihlédnutím ke všem skutečnostem uvedeným stěžovatelkou tedy nepřichází aplikovatelnost práva Evropské unie do úvahy.

[15] Závěr, že pouze na základě obecné argumentace stěžovatelky nelze dovodit nutnost užití unijního práva, přijal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 As 46/2020 – 48. Z důvodu obecnosti tvrzení stěžovatelky a absence jakýchkoliv důkazních návrhů se posuzovaný případ odlišuje např. od věcí vedených u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6 As 119/2018, sp. zn. 4 As 151/2020, sp. zn. 4 As 260/2019, sp. zn. 2 As 211/2019, sp. zn. 2 As 325/2016, sp. zn. 2 As 191/2019, sp. zn. 2 As 190/2019, sp. zn. 3 As 240/2017. Oproti nyní projednávané věci totiž stěžovatelé v citovaných případech tvrdili existenci unijního prvku dostatečně konkrétně a plausibilně, a také tuto skutečnost dokládali (např. knihami návštěv). Kasační námitka, podle níž měl být na případ stěžovatelky aplikován čl. 56 SFEU, tedy není důvodná.

pokračování

[16] Stěžovatelka dále namítla, že před přijetím novely § 50 odst. 4 zákona o loteriích zákonem č. 300/2011 Sb., na jejímž základě byla vydána loterní vyhláška, nebyl dodržen notifikační proces v souladu s technickou směrnicí. Městský soud vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které loterní vyhláška obстоjí i bez výslovného odkazu na § 50 odst. 4 zákona o loteriích, podle stěžovatelky neaplikovatelného. Jak totiž konstatoval Ústavní soud, pravomoc obcí regulovat hazard na svém území vychází přímo z § 10 písm. a) zákona o obcích, a není tak dokonce ani vázána na konkrétní znění zákonného zmocnění v zákoně o loteriích (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 10 As 62/2015 – 170, bod 23; ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 466/2019 – 45, body 16 a 17; nebo ze dne 17. 10. 2018, č. j. 7 As 309/2017 – 39, bod 28).

[17] V nyní posuzovaném případě tedy není otázka notifikace zákona č. 300/2011 Sb. jakkoli významná, což již správně uvedl městský soud. Tedy i v hypotetickém případě, pokud by nebyl zákon o loteriích ve znění novely provedené zákonem č. 300/2011 Sb. právně vynutitelný, by loterní vyhláška obstála na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Jak upozornil Ústavní soud v bodě 37 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, s ohledem na sociálně patologický vliv hazardních heren „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 jejím 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 nejeví jako podstatné“. Ústavní soud dále porovnal § 10 písm. a) zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona o loteriích a dospěl k závěru, že se obě ustanovení obsahově zcela překrývají.

[18] Nejvyšší správní soud doplňuje, že obdobnou argumentaci, jako přdestřela stěžovatelka, neshledal důvodnou ani v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76, z nedávné doby též v rozsudcích ze dne 30. 3. 2021, č. j. 4 As 151/2020 – 39, ze dne 29. 3. 2021, č. j. 2 As 211/2019 – 32, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 191/2019 – 33, ze dne 24. 3. 2021 č. j. 2 As 190/2019 – 32, nebo ze dne 14. 4. 2021, č. j. 6 As 119/2018 – 69). Členské státy Evropské unie se sice nemohou zprostit svých povinností podle technické směrnice tím, že své pravomoci delegují na menší územní celky, notifikační povinnost však primárně míří na předpisy s celostátní působností.

[19] Notifikační povinnosti zároveň podléhají pouze předpisy, které naplňují definiční znaky technického předpisu ve smyslu čl. 1 odst. 11 technické směrnice. Jak již Nejvyšší správní soud několikrát vyslovil, tuto definici loterní vyhláška nenaplnuje (v podrobnostech srov. rozhodnutí, na něž odkazuje bod [18] tohoto rozsudku). K tomu Nejvyšší správní soud připomíná např. závěry přijaté v rozsudku č. j. 1 As 5/2017 – 76, podle něhož „lokálně omezený zákaz provozování na území vybraných obcí, respektive na konkrétní oblasti vybraných obcí, nemůže sám o sobě vytvářet překážku, která by omezila volný pohyb zboží v rámci EU. Řada obcí k regulaci hracích automatů na svém území nepřistoupila. V řadě obcí lze provozovat automaty alespoň na vymezených místech. Obecně závazné vyhlášky obcí tedy nepředstavují omezení z hlediska vnitřního trhu EU. Dovážet hrací automaty do

České republiky je nadále možné, tyto výrobky budou pouze soustředěny v obcích, které to místní úpravou nezakázaly buď vůbec, nebo jen zčásti. Obecně závazné vyhlášky mají dopad spíše na společenský život v jednotlivých obcích, než na trh EU. Obecně závazné vyhlášky proto nenaplňují definici technického předpisu. Jejich působnost je i při zohlednění jejich kumulativního vlivu natolik omezená, že se nijak nedotýká cílů, k jejichž ochraně směrnice působí. Z toho důvodu nebylo třeba Evropskou komisi informovat o jejich existenci.“ Ani kasační námitka týkající se nedodržení notifikační povinnosti podle technické směrnice tedy není důvodná.

[20] Pokud jde o námitku, že městský soud měl řízení přerušit, neboť věděl, že Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, lze konstatovat, že městský soud nebyl povinen toto učinit. Pokud probíhá řízení o předběžné otázce, předseda senátu může (nikoliv však musí) řízení přerušit podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Jelikož tedy rozhodnutí o přerušení řízení závisí na úvaze předsedy senátu, městský soud nepochybil, pokud v tomto případě řízení nepřerušil.

[21] Ve zde posuzované věci námitka, podle níž měl být na případ stěžovatelky aplikován čl. 56 SFEU, není důvodná z důvodu obecnosti tvrzení stěžovatelky a absence jakýchkoliv důkazních návrhů, jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [14] a násl. tohoto rozsudku. Na tomto faktu by nemohlo nic změnit ani přerušení řízení městským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[24] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. července 2021

pokračování

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu