



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava, zastoupené JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti:** statutární město Brno, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 20. 8. 2015, č. j. MF-702/2015/34-2901-RK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2021, č. j. 11 Af 69/2015-182,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2021, č. j. 11 Af 69/2015-182, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Ministerstvo financí podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, rozhodlo o zrušení povolení žalobkyně k provozu loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na území statutárního města Brna, a to pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna. Konkrétně šlo o obecně závaznou vyhlášku statutárního města Brna č. 1/2014, která vymezuje místa a časy, v nichž lze provozovat výherní hrací přístroje, přičemž v ostatních místech a časech je provoz zakázán.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí Ministerstva financí rozklad. Ministr financí rozklad zamítl a rozhodnutí o zrušení povolení potvrdil.

[3] Rozhodnutí o rozkladu žalobkyně napadla žalobou. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, č. j. 11 Af 53/2015-77, žalobu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozsudku žalobkyně brojila kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, tak, že rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud shrnul zejména: „*Tím, že městský soud v napadeném rozsudku řádně neposoudil žalobní námitku o existenci unijního prvku ve vztahu k závěrům formulovaným v relevantní judikatuře Soudního dvora EU a za účelem jejich řádného posouzení neprovedl potřebné dokazování, zatížil žalobní řízení vadami, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. V tomto směru byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že ve věci stěžovatelky nemá žádný vliv tvrzený unijní prvek, přičemž se stěžovatelka nemůže dovolávat svých práv na základě příslušných ustanovení primárního práva EU o volném pohybu služeb. Městský soud měl ověřit stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, měl se věcně vypořádat s příslušnými žalobními body a zohlednit kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku C-98/14, Berlington Hungary a nově formulovaných závěrů v rozsudku C-311/19, BONVER WIN. [...]*“

[5] V dalším řízení městský soud rozhodl rozsudkem uvedeným v záhlaví tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zatímco ostatním žalobním námitkám městský soud nepřisvědčil, důvodem pro zrušení bylo, že žalovaný ani ministr neposoudili soulad obecně závazné vyhlášky č. 1/2014 s právem Evropské unie. Městský soud shrnul, že žalobkyně ve správním řízení dokládala, že herny žalobkyně navštěvovala též zahraniční klientela z jiných států EU. Stanovisko žalovaného, že není oprávněn posoudit rozpor obecně závazné vyhlášky s právem EU, je chybný. Městský soud konstatoval, že povinností žalovaného bylo zvažovat dopad práva EU na věc, a to i v intencích judikatury Soudního dvora EU, zvláště pak rozsudku C-98/14, Berlington Hungary.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel namítal, že posouzení existence tzv. unijního prvku, aplikace unijního práva a souladu obecně závazné vyhlášky s unijním právem měl provést soud.

[8] K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38, podle něž soud měl ověřit tvrzení stěžovatelky o existenci tzv. unijního prvku, a pokud by se ukázala pravdivými, měl se věcně vypořádat s příslušnými žalobními body. Odkázal rovněž na rozsudek ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 227/2021-30, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že by nebylo praktické, aby posouzení souladu obecně závazné vyhlášky a aplikaci unijního práva provedl po zrušení rozhodnutí soudem

pokračování

správní orgán. Stěžovatel z tohoto rozsudku též citoval pasáž: „*Městský soud nemusel rušit rozhodnutí žalovaného jen proto, že ve správním řízení neprovedl důkazy o existenci unijního prvku. Pokud by tomu tak mělo být, měl tak učinit již Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 132/2019-55, neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, jak stanoví § 110 odst. 2) písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však uložil zkoumat existenci unijního prvku městskému soudu... a městský soud se v tomto směru řídil jeho závazným právním názorem.*“ Stěžovatel tedy uvedl, že za situace, kdy se sám existencí unijního prvku ve správním řízení nezabýval, měl tak učinit městský soud.

[9] Stěžovatel rovněž poukázal na rozsudek ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že městský soud postupoval správně, když rozhodnutí žalovaného zrušil z toho důvodu, že se ve správním řízení nezabýval existencí unijního prvku. Stěžovatel spatřoval v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor, proto navrhl, aby věc byla postoupena rozšířenému senátu.

[10] Stěžovatel zdůraznil, že v současné procesní situaci a s ohledem na stáří věci by měla převážet hospodárnost řízení. S ohledem na dobu, pro kterou bylo vydáno povolení k provozování videoloterních terminálů, již došlo k zániku předmětu správního řízení. Po případném zrušení rozhodnutí stěžovatele a vrácení věci stěžovateli k dalšímu řízení by nezbyla jiná možnost než toto řízení zastavit. Takový postup by nevedl k vyřešení sporných otázek ani k odstranění případných nedostatků správních rozhodnutí.

[11] Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s názorem stěžovatele, že posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s unijním právem měl provést soud. Takový závěr by byl v rozporu s kasačním principem správního soudnictví.

[13] Žalobkyně dále uvedla, že není správný závěr Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku č. j. 6 As 227/2021-30, na nějž poukázal stěžovatel. Dle žalobkyně povinnost zkoumat soulad předmětné obecně závazné vyhlášky s unijním právem nevylučuje možnost městského soudu rozhodnout o zrušení a vrácení stěžovateli. Taková možnost je součástí posouzení tohoto souladu. Skutečnost, že stěžovatel neposoudil unijní právo, svědčí o nezákonnosti jím vydaných rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že je dán důvod pro zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[16] Na identické stěžovatelovy námitky jako v nyní projednávané věci odpověděl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 2. 2023, č. j. 6 As 10/2022-33, jímž rozhodl v obdobné věci soudního přezkumu zrušení povolení k provozování sázkových her.

[17] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neshledal nezákonnost závěru městského soudu o nutnosti zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí v situaci, kdy v něm absentuje věcné vypořádání jednoho z nosných rozkladových důvodů (námitky přednostní aplikace práva EU). Jak upřesnil, *„na věci nic nemění skutečnost, že příčinou této vady byl chybný právní názor ministra financí o nedostatku pravomoci v této otázce, nikoliv opomenutí rozkladové námitky.“*

[18] Obecně platí, že ministerstvo financí a v řízení o rozkladu ministr byli v případě existence unijního prvku povinni se řádně věcně zabývat argumentací žalobkyně, že regulace provozu loterií je v rozporu s právem EU. Takový závěr městského soudu byl podle Nejvyššího správního soudu v souladu se zákonem a sjednocující judikaturou.

[19] Nejvyšší právní soud proto obecně aproboval postup městského soudu, který se s odkazem na subsidiaritu soudního přezkumu sám věcně otázkou souladu s právem EU nezabýval, zrušil rozhodnutí stěžovatele a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, aby vypořádal totožnou rozkladovou námitku.

[20] Již v citovaném rozsudku však Nejvyšší správní soud upozornil na případy, kdy dřívější rozsudky ve věcech přezkumu zrušení povolení k provozování sázkových her zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, a vysvětlil, proč k tomu v uvedených případech, na rozdíl od jiných, došlo. Výslovně též uvedl: *„Ani z toho, že v těchto rozsudcích v návaznosti na zrušovací důvod Nejvyšší správní soud zavázal městský soud k věcnému posouzení sporné otázky, nelze dovozovat nezákonnost postupu městského soudu v jiných řízeních.“*

[21] Jedním z těchto odkazovaných rozsudků byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6 As 226/2017-87, jímž Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2017, č. j. 11 Af 53/2015-77, tedy předchozí rozhodnutí městského soudu v nyní projednávané věci.

[22] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. platí: *Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*

[23] Jak plyne z rekapitulace předcházejícího rozsudku Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci (viz bod [4]), dřívější rozsudek městského soudu byl zrušen pro nesprávnost apriorního závěru městského soudu, že v dané věci není relevantní unijní prvek: *„Městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že ve věci stěžovatelky nemá žádný vliv tvrzený unijní prvek, přičemž se stěžovatelka nemůže dovolávat svých práv na základě příslušných ustanovení primárního práva EU o volném pohybu služeb. Se zřejmou relevancí pro další řízení, k němuž Nejvyšší správní soud věc městskému soudu vrátil, pak konstatoval: „Městský soud měl ověřit stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud by se ukázala být pravdivými, měl se věcně vypořádat s příslušnými žalobními body a zohlednit kritéria při posuzování opatření přijatých v členských státech EU v souvislosti s omezením provozování loterií, která vyplývají z rozsudku C-98/14, Berlington Hungary a nově formulovaných závěrů v rozsudku C-311/19, BONVER WIN.“* (zvýraznění podtržením doplněno).

[24] Městský soud se v dalším řízení omezil na odůvodněný závěr, že k posouzení souladu aplikované obecně závazné vyhlášky s právem EU byly povinny již správní orgány. S odvoláním na kasační princip ovládající správní soudnictví odmítl *„suplovat*

pokračování

argumentaci správních orgánů a nabrazovat absenci jejich důvodů argumentací vlastní“. Žalobou napadené rozhodnutí zrušil výlučně z tohoto důvodu, a to pro nezákonnost.

[25] V rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-78, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Pokud krajský soud (byť i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením kasačního soudu, je přesto povinen je respektovat. Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřazeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoúčelný, smyslem jeho zachovávání je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů. I pro příslušný senát Nejvyššího správního soudu jsou jeho dříve v téže věci učiněné závěry závazné. Tak jako se Nejvyšší správní soud nemůže k opakované kasační stížnosti zabývat týmiž otázkami, na které již jednou vyslovil svůj právní názor (§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.; srov. též nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05), nemůže tak činit ani v důsledku nerespektování jeho právního názoru krajským soudem.“*

[26] Městský soud tím, že bez věcného posouzení žalobní námitky souladu aplikované obecně závazné vyhlášky s právem EU zrušil pro nezákonnost rozhodnutí ministra financí a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, postupoval v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost kasační stížnosti napadeného rozsudku. K takové vadě je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním. V souladu s rozsudkem č. j. 6 As 226/2017-87 tedy městský soud ověří stěžovatelčina tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud se ukáže být pravdivými, věcně se vypořádá s žalobním bodem rozporu s právem EU, přičemž zohlední i judikaturu Nejvyššího správního soudu k této problematice.

[28] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 2. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu