



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, sídlem Cholevova 1530/1, Ostrava-Hrabůvka, zastoupené JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., advokátem, sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 15, Praha 1, **za účasti:** hlavní město Praha, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 28. 5. 2015, č. j. MF-50916/2014/34-2901-RK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2021, č. j. 11 Af 54/2015-195,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2021, č. j. 11 Af 54/2015-195, **se ruší** 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, dne 30. 5. 2014 rozhodlo o zrušení povolení žalobkyně k provozu loterií a jiných podobných her podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích na území hlavního města Prahy, a to pro rozpor s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy. Konkrétně šlo o obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, která byla zrušena obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry,

a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace, jež úpravu vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy převzala.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí Ministerstva financí rozklad. Ministr financí rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015 rozklad zamítl a potvrdil rozhodnutí o zrušení povolení.

[3] Rozhodnutí o rozkladu žalobkyně napadla žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, č. j. 11 Af 53/2015-77, jako nedůvodnou zamítl.

[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: *„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. Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na nutnost řádně vyhodnotit spornou právní otázku, zda místní právní úprava regulace loterií na území hlavního města Prahy prostřednictvím loterní vyhlášky Praha a vyhlášky č. 18/2011 nemá diskriminační účinky (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015 – 77). V této souvislosti je nutné, aby se městský soud v dalším řízení konkrétně zabýval tím, zda a jak se kritéria pro výběr „zakázaných adres“ na území hlavního města Prahy, deklarovaná hlavním městem Prahou, týkají konkrétních adres provozoven dotčených napadenými správními rozhodnutími, jimiž byla zrušena loterní povolení. V dalším řízení městský soud rovněž napraví vadu předchozího řízení spočívající v tom, že hlavní město Prahu a statutární město Brno nevyzval k vyjádření, zda hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení (§ 34 s. ř. s.).“*

[5] V dalším řízení městský soud rozhodl rozsudkem uvedeným v záhlaví tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Jako důvodnou posoudil městský soud námitku, že obecně závazná vyhláška je nezákonná a protiústavní. Městský soud přisvědčil stěžovateli, že konkrétní důvody vztahující se ke konkrétní adrese z dokumentů, které hlavní město Praha předložilo, seznatelné nejsou. Hlavní město Praha nedoložilo, že by se obecně závazné vyhlášky zakládaly na racionálních a nediskriminačních kritériích a že se taková kritéria vztahují k adresám provozoven dotčeným napadenými správními rozhodnutími. Odůvodnění vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy i vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy je dle městského soudu nedostatečné, neboť nijak nespecifikuje statutárním městem použitá kritéria. Zvýhodněny jsou ty subjekty, které provozují loterii na obecně závaznou vyhláškou povolené adrese. Hlavní město Praha v podstatě odůvodnilo obsah vyhlášky odkazem na požadavek městské části Praha 5. Převzetí návrhů městských částí nevylučuje

pokračování

nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. Rozdíly v jednotlivých městských částech musí ve vyhlášce jako celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv z postoje k hazardu jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je obec. Městský soud uvážil, že odůvodnění hlavního města Prahy pouhým odkazem na požadavky městské části je nedostatečné.

[7] Městský soud po přezkoumání obecně závazných vyhlášek hl. m. Prahy (ve čtyřkrokovém testu) uzavřel, že obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy a č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy jsou v rozporu se zákonem o loteriích, se zákonem o ochraně hospodářské soutěže a ústavním pořádkem, protože bez racionálního odůvodnění znevýhodňují některé provozovatele před jinými.

[8] Jako důvodnou posoudil městský soud rovněž námitku, že obecně závazné vyhlášky č. 18/2011 Sb. hl. m. Prahy a č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy jsou v rozporu s právem EU judikaturou Soudního dvora EU. Městský soud shrnul, že žalobkyně ve správním řízení dokládala, že herny žalobkyně navštěvovali též klienti z jiných států EU. Městský soud konstatoval, že bylo povinností správních orgánů vypořádat se řádně se všemi námitkami vznesenými žalobkyní ohledně porušení práva Evropské unie. Stanovisko žalovaného, že není oprávněn posoudit rozpor obecně závazných vyhlášek a zákonů s předpisy práva EU, je chybný. Pokud žalovaný odmítl přezkoumat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, rozhodnutí je nezákonné. Povinností žalovaného bylo zvažovat dopad práva EU na věc, a to v intencích judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*, ze dne 11. 6. 2015, C-98/14.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení

[9] 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.“).

[10] Stěžovatel namítá nesprávné posouzení námitky nezákonnosti a neústavnosti obecně závazné vyhlášky. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že v projednávaném případě nebyla dostatečným způsobem objasněna pravidla, postupy či jiná objektivní kritéria, na základě kterých byly vybrány adresy, na nichž je možné loterie na území hlavního města Prahy provozovat. Regulace hazardu na území jednotlivých městských částí byla individualizována dle toho, o jaký katastrální obvod hlavního města Prahy se jednalo. Celoplošná regulace hazardu se vztahovala k místům a provozovnám, které nebyly uvedeny v pozitivním výčtu adres prezentovaných v příloze k obecně závazné vyhlášce č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, v nichž mohly být loterie a jiné podobné hry legitimně provozovány. Konkrétně se jednalo o městské části Praha 2, Praha 6 a Praha 12, ostatní městské části na základě předem stanovených transparentních kritérií stanovily místa, na nichž bylo možné loterie a jiné hazardní hry provozovat. Na základě posouzení ze strany jednotlivých městských částí hlavního města Prahy a po debatách zástupců městských obvodů na zasedáních zastupitelstva hlavního města Prahy byl radou hlavního města Prahy odsouhlasen záměr na vydání obecně závazné vyhlášky a schválena pravidla pro výběr míst, na kterých lze loterie a jiné podobné hry provozovat (usnesení č. 745 ze dne 7. 5. 2013). Usnesení obsahuje rovněž důvodovou zprávu, v níž je úmysl normotvůrce

rozebrán. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva, na němž byla obecně závazná vyhláška schválena, vyplývá, že magistrát hlavního města Prahy vykonával koordinační činnost.

[11] Dle stanovených pravidel byly městským částem ponechány dvě možnosti – cesta nulové tolerance, nebo ponechání existujících provozoven dle stanovených kritérií. Výběr míst proto nebyl neodůvodněný a diskriminační. Na území městské části Praha 5 byla zavedena taková regulace, že v provozu byly ponechány provozovny typu kasino.

[12] Dále stěžovatel namítal, že posouzení existence, či neexistence tzv. „unijního prvku“, posouzení aplikace unijního práva a posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s unijním právem měl provést městský soud. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 As 120/2020-38, podle nějž 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 správní orgán pro zrušení rozhodnutí soudem. 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.“*

[13] 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 navrhl, aby věc byla kvůli rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu postoupena rozšířenému senátu.

[14] 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.

[15] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s názorem stěžovatele, že posouzení souladu podkladové obecně závazné vyhlášky s unijním právem, měl provést soud. Takový závěr by byl v rozporu s kasačním principem správního soudnictví. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je na správním orgánu, který ve věci rozhoduje, aby si učinil úsudek o tom, zda je podkladová vyhláška v souladu s právem EU. Městský soud vyhodnotil správně, že tuto vadu řízení nemůže sám napravit. 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 podkladové obecně závazné vyhlášky s unijním právem nevylučuje možnost městského soudu rozhodnout o zrušení a vrácení stěžovateli. Taková možnost je součástí

pokračování

posouzení tohoto souladu. O to více tento závěr musí platit v situaci, kdy městský soud nejprve aproboval, že žalovaný správní orgán není příslušný k posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s právem EU.

[17] Žalobkyně dále uvedla, že správná není ani argumentace stěžovatele, že po zrušení rozhodnutí ministra financí a vrácení věci k dalšímu řízení není jiná možnost než řízení zastavit. Dle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Posouzení unijního prvku a meritorní rozhodnutí správního orgánu má v projednávané věci pro náhradu škody zásadní vliv. Žalobkyni vznikla škoda tím, že nemohla provozovat svou podnikatelskou činnost po celou dobu platnosti povolení.

[18] Žalobkyně se ztotožnila s posouzením obecně závazné vyhlášky jako nezákonné, protiústavní a diskriminační. Hlavní město Praha neodůvodnilo, jak byla obecná kritéria k omezování loterií na území hlavního města Prahy aplikována na konkrétní adresu, na níž stěžovatel povolení k provozování na základě obecně závazné vyhlášky zrušil.

[19] Hlavní město Praha jako **osoba zúčastněná na řízení** ve svém vyjádření nejprve zdůraznilo, že hlavní město Praha má 57 městských částí, které disponují samosprávou. Jednotlivé městské části jsou specifické z urbanistického, sociologického i politického hlediska. Značný počet městských částí hlavního města Prahy má výrazně více obyvatel než většina českých měst (řada z nich má více obyvatel než krajská či okresní města v ČR), některé, zejména okrajové městské části, naopak představují menší obce mnohdy venkovského rázu, které dříve sousedily s hlavním městem Prahou, součástí hlavního města se staly teprve v nedávné době a nelze je porovnávat s typicky městskými částmi či historickým centrem hlavního města Prahy.

[20] Hlavní město Praha poukázalo na § 46 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, podle něž hlavní město Praha projedná vždy návrhy právních předpisů hlavního města Prahy před jejich přijetím s městskými částmi. Při přípravě obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy se proto hlavní město Praha obrátilo na jednotlivé městské části v rámci připomínkového řízení.

[21] Hlavní město Praha nesouhlasilo se závěrem městského soudu, že z dokumentů, které hlavní město Praha předložilo, nevyplývá, proč není adresa provozovny Na Bělidle 298/29, Praha 5, zahrnuta do seznamu povolených míst. Místo na této adrese nebylo zařazeno do přílohy obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy, neboť se zde nenacházelo kasino, ale herna Angel Winn. Soustředění hazardu do kasin není svévolné ani diskriminační.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[23] 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.

Unijní prvek, soulad s právem EU

[24] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se posuzování tzv. unijního prvku a souladu správních rozhodnutí včetně aplikovaných obecně závazných vyhlášek s právem EU správními orgány, resp. městským soudem. Nejvyšší správní soud na identické stěžovatelovy námitky jako v nyní projednávané věci odpověděl 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.

[25] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neshledal nezákonnost závěru městského soudu o nutnosti zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí v situaci, kdy v něm abscentuje 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.“*

[26] 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.

[27] 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.

[28] 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.“*

[29] 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.

[30] 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.*

[31] 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*

pokračování

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).

[32] 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 argumentaci správních orgánů a nahrazovat absenci jejich důvodů argumentací vlastní*“. Žalobou napadené rozhodnutí proto měl za nezákonné.

[33] V rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-78, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Pokud krajský soud (být 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.*“

[34] 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.).

Soulad OZV s vnitrostátním právem

[35] Výše uvedená vada nebrání Nejvyššímu správnímu soudu v posouzení námitky nesprávného hodnocení zákonnosti a ústavnosti aplikované obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy městským soudem.

[36] V již citovaném rozsudku č. j. 6 As 226/2017-87, tedy ve svém předchozím rozhodnutí v této věci, vyhodnotil Nejvyšší správní soud, že městský soud ve vztahu ke konkrétním adresám nedostatečně odůvodnil svůj závěr, že aplikovaná obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy je v souladu se zákonem a ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud rovněž uvedl: „*Hlavní město Praha neodůvodnilo, proč nebo jak byla obecná kritéria zvolená hlavním městem Prahou aplikována právě ve vztahu k adresám provozoven*

dotčených napadenými správními rozhodnutími, resp. jak se obecně uvedená kritéria týkají konkrétních adres provozoven dotčených napadenými správními rozhodnutími, jimiž byla zrušena loterní povolení. Přitom jediné z takového konkretizovaného odůvodnění lze odpovědět na konkrétní žalobní námitku. Hlavní město Praha v řízení před městským soudem nedoložilo, že by se „podkladové“ obecně závazné vyhlášky zakládaly na racionálních a nediskriminačních kritériích a že se taková kritéria vztahují k adresám provozoven dotčeným napadenými správními rozhodnutími.“ Nejvyšší správní soud shrnul, že je nutné, aby se městský soud v dalším řízení konkrétně zabýval tím, zda a jak se kritéria pro výběr „zakázaných adres“ na území hlavního města Prahy, deklarovaná hlavním městem Prahou, týkají konkrétních adres provozoven dotčených napadenými správními rozhodnutími, jimiž byla zrušena loterní povolení. V této souvislosti uložil městskému soudu též napravit vadu předchozího řízení spočívající v tom, že hlavní město Prahu nevyzval k vyjádření, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s.

[37] Městský soud v nyní přezkoumávaném rozhodnutí provedl test vycházející z praxe Ústavního soudu při přezkumu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků. Ohledně zákonnosti a ústavnosti obecně závazné vyhlášky pak dospěl k opačnému závěru než v předchozím rozsudku v této věci č. j. 11 Af 53/2015-77. Dle městského soudu z dokumentů předložených hlavním městem Prahou jsou seznatelné obecné cíle regulace, konkrétní důvody vztahující se ke konkrétním adresám však seznatelné nejsou. S tímto posouzením, které je téměř doslovně převzatým hodnocením Nejvyššího správního soudu z rozsudku č. j. 6 As 226/2017-87 se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[38] Hlavní město Praha jako osoba zúčastněná na řízení předložilo v dalším řízení vyjádření, v němž popsalo obecné důvody a cíle regulace, a mj. vysvětlilo, že záměrem obecně závazné vyhlášky č. 10/2013 Sb. hl. m. Prahy bylo omezení míst, kde je možné provozovat loterie, pouze na kasina a herny, případně u některých městských částí pouze na kasina. Na území městské části Praha 5 mohlo být místem, na kterém bylo možné provozovat stanovené druhy loterií a jiných podobných her, pouze kasino, nikoli herna nebo provozovna se zvláštním režimem, přičemž na konkrétní adrese dotčené napadeným správním rozhodnutím Na Bělidle 298/29 na území městské části Praha 5 se nacházela herna. Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od městského soudu neshledal, že z vyjádření hlavního města Prahy nejsou seznatelné konkrétní důvody vztahující se ke konkrétní adrese.

[39] Městský soud při hodnocení předloženého vyjádření akcentoval skutečnost, že volba povolených lokalit byla učiněna hlavním městem Prahou ve spolupráci s městskými částmi (v návaznosti na jejich stanoviska), v daném případě s městskou částí Praha 5. Naopak podcenil skutečnost, že nešlo o pouhé převzetí „politického“ požadavku městské části, ale že takto stanovená regulace měla své důvody a svá věcná kritéria.

[40] Kritérium pro zařazení mezi povolená místa spočívající v typu herního prostoru je kritériem neutrálním a objektivním. S ohledem na veřejnoprávní regulaci, jíž jednotlivé typy provozoven podléhají, je též hlediskem zjevně racionálním ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, neboť může přispět k dosahování sledovaných cílů. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76, na nějž odkazuje i městský soud v nyní projednávané věci, připouští určité rozdíly v regulaci v jednotlivých městských částech za předpokladu, že tyto rozdíly vychází z racionálních důvodů. Diskriminační může být obecně závazná vyhláška, pokud důvody, podle nichž

pokračování

jsou vybrána „povolena místa“, nejsou objektivní či racionální, nýbrž jsou namířeny proti určitým provozovatelům. Obdobné závěry ostatně plynou i z předchozího rozsudku v nyní projednávané věci.

[41] Žalobkyně ani netvrdila, že by byla obecně závazná vyhláška namířena právě vůči ní (nebo že by stranila jinému provozovateli loterií a jiných podobných her). V rozsudku ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019-47, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*ani soudy ve správním soudnictví nejsou oprávněny zkoumat zákonnost použité obecně závazné vyhlášky komplexním způsobem.*“ Je třeba zaměřit se na to, zda obecně závazná vyhláška není diskriminační právě vůči žalobkyni, která v soudním řízení správním může hájit pouze svá práva, nikoli práva jiných provozovatelů. Tomu, že by hlavní město Praha postupovalo vůči žalobkyni svévolně či diskriminačně, však nic nenasvědčuje (a nutno znovu zdůraznit, že to žalobkyně ani netvrdila).

[42] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil se závěrem, že hlavní město Praha v řízení před městským soudem nedoložilo, že by se ke konkrétní adrese provozovny dotčené napadeným správním rozhodnutím vztahovala racionální a nediskriminační kritéria, podle nichž byla obecně závaznou vyhláškou na území hlavního města Prahy vybrána „povolena“ místa provozoven.

[43] Výše uvedenému nebrání ani závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku v této věci č. j. 6 As 226/2017-87. Ten se totiž vztahoval ke skutkovým zjištěním učiněným městským soudem v jeho předcházejícím rozsudku a zjevně nemohl reflektovat jejich změnu vyvolanou vyjádřením hlavního města Prahy poté, co byla městským soudem napravena vada předchozího řízení a hlavní město Praha uplatnilo procesní postavení osoby zúčastněné na řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V souladu s rozsudkem č. j. 6 As 226/2017-87 tedy městský soud ověří žalobní tvrzení o existenci tzv. unijního prvku v této věci, a pokud se ukáží být pravdivými, věcně se vypořádá s žalobním bodem rozporu s právem EU, přičemž zohlední i judikaturu Nejvyššího správního soudu k této problematice. Bude rovněž vázán výše uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu ve vztahu k posouzení souladu obecně závazné vyhlášky s vnitrostátním právem.

[45] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. městský 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 16. března 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph. D.
předseda senátu