



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zast. JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 4. 12. 2014, č. j. MF-36766/2014/34/2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2021, č. j. 11 Af 86/2014-196,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2021, č. j. 11 Af 86/2014-196, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Projednávaná věc je další z několika věcí žalobkyně týkajících se zrušení povolení k provozování loterie a jiné podobné hry, tentokrát na Praze 10. Řešenými otázkami jsou nesrozumitelnost napadeného rozsudku pro nejasnost, kterou vyhlášku hl. m. Prahy městský soud vlastně posuzoval; oprávnění žalovaného posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU; existence unijního prvku a s tím související povinnosti se s ním vypořádat.

I. Vymezení věci

[2] Žalovaný zahájil z moci úřední řízení podle § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). Jeho výsledkem bylo rozhodnutí o zrušení povolení žalobkyně k provozování loterie a jiné podobné hry v provozovně na adrese Ruská 460/18, Praha 10, a to z důvodu jeho rozporu s obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/2013. Podaný rozklad žalovaný zamítl.

[3] Městský soud v Praze řízení o žalobě spojil s dalšími a společně je zamítl rozsudkem ze dne 26. 11. 2015, č. j. 11 Af 45/2014-119. Ke kasační stížnosti žalobkyně byl tento rozsudek zrušen kasačním soudem rozsudkem ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77. Městský soud následně žaloby znovu zamítl (v pořadí druhým) rozsudkem ze dne 1. 12. 2016, č. j. 11 Af 45/2014-225, který byl opět kasačním soudem k návrhu žalobkyně zrušen, a to rozsudkem ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76 (pro detailní popis předchozího řízení viz body 33. až 37. napadeného rozsudku). V dalším řízení městský soud rozdělil původně spojená řízení.

[4] Napadeným rozsudkem poté zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z mnoha uplatněných námitek shledal důvodnou námitku nedostatečného odůvodnění obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy č. 18/2011 ohledně použitých kritérií a jejich založení na racionálních a nediskriminačních důvodech (body 81. až 87. napadeného rozsudku). Další důvodnou námitkou byla povinnost žalovaného posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, což neprovedl (body 109. až 114. tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností se třemi kasačními námitkami, na základě kterých požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Úvodem kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na to, že v dřívějších zrušujících rozsudcích kasačního soudu v této věci dospěl tento soud k závěru, že se zde právo EU neaplikuje. Byť jsou závěry o aplikovatelnosti práva EU v napadeném rozsudku důsledkem judikturního vývoje, je nutné striktně dbát kasační závaznosti. Dále poukazuje na to, že v judikatuře kasačního soudu existuje rozpor v otázce diskriminační povahy sporné obecně závazné vyhlášky.

[7] V první kasační námitce stěžovatel nesouhlasí s tím, že má pravomoc posoudit soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem. S odkazem na judikaturu Soudního dvora EU a kasačního soudu uvádí, že je jako správní orgán vázán zásadou legality, stejně jako obecně závaznými vyhláškami, které jsou prameny práva. Jejich posuzování přísluší pouze Ústavnímu soudu. Je proto toho názoru, že je vázán zákonnými a podzákonnými právními předpisy a nepřísluší mu posuzovat zákonnost vyhlášky. Jedinou věcí, kterou by mohl posoudit, je existence unijního prvku, nicméně současně vázán obecně závaznou vyhláškou by musel dospět k legálnosti omezení volného pohybu a služeb v rámci EU.

[8] Druhá námitka se zaměřuje na nedostatečně zjištěný skutkový stav městským soudem. Ten totiž stěžovateli vytknul, že se nezabýval existencí unijního prvku, přestože mu žalobkyně ve správním řízení měla předložit čestná prohlášení zaměstnanců ohledně zahraniční klientely v provozovně. Žalobkyně ve správním řízení ale jen obecně argumentovala rozparem vyhlášky s právem EU. Stěžovatel se tedy těmito doklady nemohl zabývat a nemohl je nesprávně opomenout.

[9] Třetí námitka se týká nezákonnosti sporné vyhlášky. Stěžovatel poukazuje na to, že regulace hazardu v jednotlivých městských částech byla individualizovaná podle obvodů. Kromě některých městských částí byla místa s povoleným hazardem stanovena na základě transparentních kritérií. Na základě tohoto posouzení byla obecně závazná vyhláška vydána, stejně jako Pravidla pro výběr míst, na kterých lze loterie a jiné podobné

pokračování

hry provozovat. Nesouhlasí tedy se závěrem městského soudu, že pravidla pro výběr míst, kde je hazard možné provozovat, byla nedostatečně objasněna.

[10] Žalobkyně ve vyjádření k první kasační námitce s poukazem na judikaturu kasačního soudu uvádí, že stěžovatel má pravomoc přezkoumávat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. K druhé námitce poukazuje na to, že existenci unijního prvku tvrdila a doložení čestných prohlášení nepovažuje za důležité. U třetí námitky se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku, na který odkazuje. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

[11] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ztotožňuje s kasační stížností. Předně ale poukazuje na to, že v době zahájení správního řízení byla účinná vyhláška hl. m. Prahy č. 18/2011, v průběhu správního řízení ovšem nabyla účinnosti nová vyhláška hl. m. Prahy č. 10/2013. Městský soud ovšem posuzoval již neúčinnou vyhlášku č. 18/2011. Nejde přitom ani o písarské pochybení, neboť ji městský soud vyzval k vyjádření ohledně zákonnosti právě této starší vyhlášky. Dále obsáhle popisuje historický vývoj regulace na území hl. m. Prahy a vyjadřuje se k zákonnosti vyhlášky č. 10/2013, kde má za to, že zákaz provozu hazardu na sporné adrese byl učiněn na základě předem stanovených, známých a transparentních pravidel zákonným způsobem.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[13] Kasační soud úvodem uvádí, že v projednávaném případě je vázán svými předchozími rozsudky ve věci č. j. 1 As 297/2015-77 a č. j. 1 As 5/2017-76 pouze v rozsahu, ve kterém jejich závěry nebyly překonány rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2020, *BONVER WIN*, C-311/19. V tomto rozsahu totiž kasační závaznost odpadá (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS; potvrzené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, odst. [30]). To stejné platilo i pro městský soud.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

III.a K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Stěžovatel sice explicitně nezvedá námitku nepřezkoumatelnosti, nicméně k takové vadě přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední činnosti (§ 109 odst. 4, část věty za středníkem, s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost je založena mimo jiné, pokud z rozhodnutí jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76; či nověji např. ze dne 24. 2. 2023, č. j. 4 Asz 426/2021-37, odst. [19]).

[16] Nejvyššímu správnímu soudu není jednoznačně zřejmé, kterou vyhlášku hl. m. Prahy v napadeném rozsudku městský soud posuzoval. Z průběhu předcházejícího

správního a soudního řízení je zřejmé, že na věc je aplikovatelná vyhláška č. 10/2013, jejíž zákonnosti se věnoval předchozí zrušovací rozsudek (rozsudek NSS č. j. 1 As 5/2017-76, odst. [27] a [42]). V dalším řízení městský soud sice z tohoto zrušujícího rozsudku explicitně vychází (bod 83. napadeného rozsudku), ale na všech místech výslovně zmiňuje vyhlášku č. 18/2011 (např. body 82., 87. 91. či 99. tamtéž). Nejde přitom pouze o „překlep“ městského soudu, jelikož v odůvodnění odkazuje i na judikaturu kasačního soudu, která se věnuje zákonnosti právě vyhlášky č. 18/2011 (bod 87. uvádí, že „[v]e věci nyní aplikovanou vyhláškou Hlavního města Prahy č. 18/2011 se v nejnovější judikatuře zabýval znovu i Nejvyšší správní soud, který v bodě [54] rozsudku ze dne 17. 6. 2021, č. j. 6As 226/2017-87 [...]“), a nikoliv vyhlášky č. 10/2013.

[17] Kasační soud tedy v této části uzavírá, že napadený rozsudek je v rozsahu posuzování zákonnosti vyhlášky nesrozumitelný. V dalším řízení bude na městském soudu, aby v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu v dřívějších zrušujících rozsudcích znovu rozhodl o námitce zákonnosti napadené vyhlášky č. 10/2013 přezkoumatelně.

[18] Třetí námitkou stěžovatele ohledně zákonnosti vyhlášky č. 10/2013 se Nejvyšší správní soud z důvodu shledané nepřezkoumatelnosti nyní nezabýval.

III.b K pravomoci správního orgánu posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU

[19] V první námitce stěžovatel uvádí, že je vázán obecně závaznou vyhláškou a nemá pravomoc přezkoumávat její soulad s právem EU. Konstatování nepřezkoumatelnosti jiné části napadeného rozsudku nebrání vypořádání dalších kasačních námitek s danou částí nesouvisejících (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS; či nověji např. ze dne 21. 2. 2023, č. j. 7 Afs 105/2021-42, odst. [24]). Námitka není důvodná.

[20] Předně je nutné uvést, že dřívější závěr o neaplikaci práva EU na projednávanou věc (rozsudek č. j. 1 As 297/2015-77, odst. [32]) byl překonán právě rozhodnutím SDEU *BONVER WIN* (obecně viz rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 3 As 157/2020-64, odst. [23]; nebo ze dne 17. 2. 2022, č. j. 2 As 17/2021-49, odst. [24]). V tomto rozsahu tedy kasační závaznost odpadla a rozhodnutí městského soudu nemůže být bez dalšího považováno za rozporné s dřívějším názorem kasačního soudu, jak se domnívá stěžovatel.

[21] Otázkou pravomoci správního orgánu přezkoumat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. Dospěl přitom k závěru, že v „případě, kdy je obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalitty provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích podkladem pro správní rozhodnutí ve věci povolení takové hry, je na správním orgánu, který o věci rozhoduje, aby si, pokud zjistí, že se v dané konkrétní věci vyskytuje unijní prvek, sám a z úřední povinnosti učinil úsudek o tom, zda podkladová vyhláška je v souladu s právem EU“ (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 As 325/2016-46, odst. [38]; tento závěr byl opakovaně potvrzen v dalších rozhodnutích, např. ze dne 21. 5. 2021, č. j. 5 As 158/2019-44, odst. [28]; ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, odst. [11]; či nejnověji ze dne 27. 2. 2023, č. j. 6 As 385/2021-29, odst. [20]).

pokračování

[22] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel jako správní orgán má pravomoc a povinnost (a dokonce z úřední povinnosti) posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, zjistí-li existenci unijního prvku.

III.c K existenci unijního prvku

[23] Stěžovatel ve druhé námitce uvádí, že žalobkyně ve správním řízení existenci unijního prvku tvrdila stručně a ničím jej nedokládala. Závěr městského soudu o tom, že jej měla zkoumat na základě předložených čestných prohlášení, tak nemá oporu ve spisech. Touto námitkou, stejně jako předcházející, je možné se zabývat, nicméně ani tato není důvodná.

[24] S totožnou námitkou se Nejvyšší správní soud již vypořádal v řízeních o kasačních stížnostech proti rozsudkům městského soudu, které vydal po vyloučení dříve spojených řízeních (rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2021, č. j. 10 As 301/2021-37, odst. [18]; a ze dne 25. 11. 2021, č. j. 10 As 300/2021-37, odst. [18]). Dospěl přitom k závěru, že podstatou pochybení stěžovatele bylo, že v napadeném rozhodnutí uvedl, že nemá pravomoc hodnotit soulad vyhlášky s unijním právem, a nesprávně se odmítl s argumentací žalobkyně vůbec zabývat. Závěr městského soudu, že bude na stěžovateli, aby v dalším řízení posoudil námitky žalobkyně (a pochopitelně se zabýval v prvé řadě tím, zda žalobkyně v nynější věci doložila existenci unijního prvku, který podmiňuje použití čl. 56 SFEU na nynější věc; blíže viz výše citovaný rozsudek SDEU *BONVER WIN*, bod 32), je tak správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek v části týkající se hodnocení nezákonnosti vyhlášky nepřezkoumatelným, neboť městský soud hodnotil zákonnost neaplikovatelné vyhlášky. V dalším řízení bude na městském soudu, aby se řádně vypořádal s otázkou nezákonnosti aplikovatelné vyhlášky č. 10/2013 v souladu s dřívějším závazným názorem kasačního soudu. Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu