



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **ADMIRAL GLOBAL BETTING a.s.**, Komořany 146, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 6. 2016, čj. MF-410/2016/34-10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, čj. 9 Af 68/2016-173,

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 7. 3. 2016 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní, a to pro rozpor povolení s obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 10/2013, kterou se stanoví místa a čas, na kterých lze provozovat loterie a jiné podobné hry, a kterou se stanoví opatření k omezení jejich propagace.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze dne 27. 6. 2016 zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí ministra financí podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2020 zamítl.

[4] Proti rozsudku městského soudu ze dne 29. 5. 2020 podala žalobkyně kasační stížnost, o které NSS rozsudkem ze dne 18. 5. 2021, čj. 10 As 205/2020-60, rozhodl tak, že napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS uvedl, že městský soud posoudil otázku použití práva EU nesprávně, pokud dospěl k závěru, že na nyní posuzovanou věc nemůže unijní právo dopadat. NSS zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení vzal v úvahu závěry SDEU v rozsudku ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19 (*BONVER WIN*) a posoudil jeho dopad na nyní posuzovanou věc, resp. aby se zabýval otázkou, zda bylo dostatečně opodstatněno použití čl. 56 SFEU na posuzovanou věc, a jaké dopady pro žalobkyni z něj vyplývají.

[5] V dalším řízení městský soud rozhodl rozsudkem, který je uvedený v záhlaví, tak, že rozhodnutí ministra financí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu ze dne 29. 9. 2021 kasační stížností.

[7] Stěžovatel v první řadě tvrdí, že jako správní orgán nemá pravomoc přezkoumávat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. Tím by v podstatě přezkoumával zákonnost takové vyhlášky. To však i v otázkách souladu vyhlášky a unijního (nejen „tuzemského“ práva) přísluší soudům nebo Ministerstvu vnitra. Vedle toho stěžovatel také namítá, že je vhodnější, aby případné dokazování ohledně existence unijního prvku vedl městský soud. Odkázal např. na rozsudek NSS sp. zn. 6 As 227/2021. Nesouhlasí také se závěry NSS (srov. rozsudky NSS sp. zn. 10 As 474/2021 a sp. zn. 10 As 463/2021), že v této otázce neexistuje rozpor. Podle stěžovatele měl posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU městský soud. Pokud by tomu tak nebylo, zrušil by rozhodnutí žalovaného již NSS. Stěžovatel rovněž podotkl, že NSS v rušícím rozsudku zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení ověřil existenci unijního prvku a následně případně posoudil soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU. Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] V projednávané věci se jedná o opakovanou kasační stížnost, proto se NSS nejprve zabýval její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. V předchozím rozhodnutí NSS zavázal městský soud, aby se zabýval

pokračování

dopady rozsudku *BONVER WIN* na posuzovanou věc. To předtím nebylo předmětem posouzení NSS. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[10] Kasační stížnost je přípustná, není však důvodná.

[11] NSS se nejprve vyjádří k okruhu námitek, které se vztahují k otázce, či úlohou je posoudit existenci unijního prvku a soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU.

[12] Touto problematikou se podrobně zabýval NSS v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, čj. 10 As 423/2021-64 (v této věci se NSS vypořádal také s rozsudkem NSS sp. zn. 6 As 227/2021). Zdůraznil, že každou jednotlivou věc je třeba posuzovat v celkovém kontextu a přihlídnout k individuálním okolnostem případu. Zejména je nutné zohlednit to, kdy rozhodoval správní orgán o rozkladu a zda mohla osoba, která provozuje hazardní hry, uplatnit konkrétní argumentaci o rozporu vyhlášky s unijním právem již v řízení před správním orgánem. Ve věcech, které se týkají loterií, je rovněž významný také judikатурní vývoj. Podle toho, v jaké fázi řízení žalobce uplatnil konkrétní argumentaci o rozporu vyhlášky s právem EU, jakož i tvrdil a prokazoval existenci unijního prvku, se odvíjel následný postup správních soudů. Pokud se konkrétní (a relevantní) námitky včetně existence unijního prvku objevily již ve správním řízení, bylo třeba, aby tuto argumentaci vypořádaly správní orgány. Pokud se touto argumentací správní orgány odmítly zabývat, nemohou v obecné rovině správní soudy s ohledem na principy správního soudnictví nahrazovat odůvodnění rozhodnutí správního orgánu.

[13] Jiná je ovšem situace v případě, v němž žalobce vznesl konkrétní námitky o rozporu s právem EU (resp. poukázal na konkrétní nový judikát) až v řízení před správními soudy. V takovém případě nevzniká problém, že by správní soud nahrazoval části chybějícího odůvodnění správního orgánu, neboť v takovém rozhodnutí nic nechybělo, protože s určitou argumentací žalobce poprvé přišel až v řízení před správními soudy.

[14] Stěžovatel nesouhlasil se závěry NSS v rozsudcích sp. zn. 10 As 463/2021 a sp. zn. 10 As 474/2021, podle kterých je třeba brát v úvahu rozdílnost procesních stavů posuzování věcí, které se týkají loterií. Konkrétně NSS uvedl, že „*ve všech případech citovaných stěžovatelem* (pozn. např. rozsudek 6 As 227/2021-30 ze dne 21. 10. 2021) *městský soud s argumentací žalobkyně nesouhlasil a žalobu zamítl (mj. s názorem na prokazování unijního prvku, který později upravil SDEU ve věci C-311/19, BONVER WIN, EU:C:2020:981) a rozsudky městského soudu pak rušil NSS. V nynější věci ale městský soud, podobně jako v řadě dalších případů, rozhodoval již po zodpovězení předběžné otázky ve věci BONVER WIN a rozhodnutí žalovaného zrušil sám*“. Podle žalovaného nelze takový závěr považovat za správný, neboť v případě rozsudku čj. 6 As 227/2021-30 městský soud sice nejprve rozsudkem ze dne 22. 5. 2019, čj. 8 Af 78/2015-115, žalobu zamítl, ale tento rozsudek následně NSS zrušil rozsudkem ze dne 14. 4. 2021 a věc vrátil městskému soudu právě za účelem došetření tzv. „unijního prvku“. Následně pak městský soud vydal rozsudek ze dne 16. 6. 2021, kterým žalobu opět zamítl. Až v návaznosti na tento rozsudek byl vydán rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2021, čj. 6 As 227/2021-30. Ve všech zmíněných věcech podle žalovaného městský soud rozhodoval až poté, co SDEU zodpověděl předběžnou otázku ve věci *BONVER WIN*.

[15] Stěžovatel vytrhává závěry z citovaných rozhodnutí z kontextu. Ve zmiňovaných věcech bylo podstatné to, kdy rozhodoval NSS ve věci poprvé - zda v době, kdy v průběhu řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto ve věci *BONVER WIN* (rozsudek NSS sp. zn. 6 As 227/2021), nebo v době, kdy ve věci *BONVER WIN* bylo rozhodnuto už v průběhu řízení o žalobě (sp. zn. 10 As 463/2021 a sp. zn. 10 As 474/2021). To je základní procesní rozdíl, na základě kterého se případně odvíjel další postup NSS.

[16] Městský soud v posuzované věci respektoval závazný právní názor NSS v rušícím rozsudku. Platí přitom, že právním názorem vysloveným NSS ve zrušujícím rozsudku podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud i NSS vázán (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50). NSS zavázal městský soud, aby posoudil dopad rozhodnutí *BONVER WIN* na projednávaný případ. Nezavázal ho konkrétně k tomu, aby v případě, že zjistí existenci unijního prvku, rozhodoval také o souladu obecně závazné vyhlášky s právem EU. Je třeba zdůraznit, že konkrétní námitku o rozporu obecně závazné vyhlášky s právem EU sice vznesla žalobkyně již v řízení před správními orgány, ale existenci unijního prvku v posuzované věci s ohledem na judikatorní vývoj (rozsudek *BONVER WIN*) namítala až v řízení před soudy. Proto v tomto případě NSS postupoval tak, že zrušil pouze rozhodnutí městského soudu, aby tento soud případně došetřil existenci unijního prvku, neboť tato otázka nebyla dokládána v řízení před správními orgány (srov. rozsudky 6 As 132/2019-55 a čj. 6 As 227/2021-30). NSS zdůrazňuje, že jednotlivé věci, které se týkají loterií a rušení povolení k jejich provozování, mají své, byť třeba drobné odlišnosti. Je proto nutné při posuzování věci přihlídnout k individuálním okolnostem případů a na základě toho přizpůsobit rozhodnutí, které je založeno na vývoji judikatury ve věcech provozování loterií s unijním prvkem. Nelze tedy paušálně říci, že v těchto věcech mohou postupovat soudy pouze jedním způsobem.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[18] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalobkyni nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. dubna 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu