



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Zdeňka Kühna a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a. s.**, Jungmannova 32/25, Praha 1, zast. advokátem JUDr. Stanislavem Dvořákem Ph.D., LL.M., Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) město Varnsdorf**, nám. E. Beneše 470, Varnsdorf, **II) statutární město Brno**, Dominikánské náměstí 196/1, Brno, proti rozhodnutím ministra financí ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-124790/2013/34-2901-RK, ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-124778/2013/34-2901-RK, ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-106047/2013/34-2901-RK, ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-124806/2013/34-2901-RK, ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-124787/2013/34-2901-RK, ze dne 8. 9. 2014, čj. MF-124780/2013/34-2901-RK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2022, čj. 10 Af 82/2014 - 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.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 10. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), zrušil celkem 4 rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní na adrese Wolkerova 77, Teplická 464 a Komenského 36/16,

všechny Bílina, a to z důvodu rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Bílina č. 4/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her.

[2] Rozhodnutím ze dne 22. 11. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní, a to na základě rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Varnsdorf č. 4/2012.

[3] Rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní, a to na základě rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Podbořany č. 6/2011.

[4] Rozhodnutím ze dne 2. 12. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní území městské části Brno-Židenice, a to na základě rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011.

[5] Rozhodnutím ze dne 2. 12. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní na území městské části Brno-sever, a to na základě rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 18/2011.

[6] Rozhodnutím ze dne 2. 12. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. zákona o loteriích zrušil několik rozhodnutí v částech týkajících se povolení provozování loterií a jiných podobných her žalobkyní, a to na základě rozporu povolení s obecně závaznou vyhláškou města Žatec č. 5/2012.

[7] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného rozklady, které ministr financí 6 rozhodnutími ze dne 8. 9. 2014 označenými v záhlaví zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[8] Proti rozhodnutím ministra žalovaného podala žalobkyně žaloby, které městský soud spojil ke společnému projednání a rozhodnutí pod sp. zn. 10 Af 82/2014. Městský soud rozhodl rozsudkem ze dne 12. 4. 2017, čj. 10 Af 82/2014-118.

[9] Výrokem I. městský soud zamítl žaloby ve vztahu k rozhodnutím žalovaného týkající se města Podbořany, Žatec a Bílina.

[10] Výrokem II. městský soud zrušil rozhodnutí ministra financí a žalovaného ve vztahu k rozhodnutím týkající se města Varnsdorf a statutárního města Brna.

[11] Výrokem III. městský soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

pokračování

[12] K námitce týkající se rozporu vnitrostátní úpravy s právem EU městský soud dovodil, že unijní právo na daný případ nedopadá, neboť žalobkyně není osobou, která by v daném případě využívala volný pohyb služeb.

[13] Proti výroku I. rozsudku městského ze dne 12. 4. 2017 podala žalobkyně kasační stížnost. Proti výroku II. podal kasační stížnost žalovaný. NSS rozsudkem ze dne 30. 6. 2021 zrušil uvedený rozsudek městského soudu.

[14] Ve vztahu ke kasační stížnosti žalobkyně považoval NSS za nesprávný závěr městského soudu, že se žalobkyně nemůže dovolávat volného pohybu služeb zaručeného v čl. 56 Smlouvy o fungování EU. Proto zavázal městský soud, aby dokazováním ověřil, zda na projednávanou věc dopadá právo EU. Současně uložil městskému soudu, aby v kladném případě posoudil soulad rozhodnutí žalovaného a loterijní vyhlášky s unijním právem v kontextu kritérií nastíněných SDEU v rozsudku ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-98/14, *Berlington Hungary a další*.

[15] V dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem městský soud výrokem I. zrušil rozhodnutí ministra financí, který se týkal města Varnsdorf. Výroky II. – VI. městský soud zamítl žaloby proti ostatním rozhodnutím ministra financí. Výroky VII. – VIII. městský soud rozhodl o nákladech řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[16] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla výroky č. II., IV., V. a VI. rozsudku městského soudu ze dne 24. 5. 2022 kasační stížností. Podle jejího názoru je kasační stížnost přípustná, neboť v rušícím rozsudku NSS řešil to, zda byl městský soud povinen zkoumat existenci unijního prvku, neřešil však samotné použití práva EU.

[17] Stěžovatelka namítla, že městský soud posoudil soulad vyhlášky s unijním právem. V jiných případech přitom NSS (i městský soud) postupoval odlišně. S touto argumentací se nevypořádal ani městský soud.

[18] Stěžovatelka dále namítla, že obecně závazná vyhláška města Bílina je v rozporu s právem EU, neboť nechrání spotřebitele před hráčskou závislostí koherentním a systematickým způsobem. Město Bílina totiž ponechalo možnost provozovat hazard na čtyřech místech. Město např. stanovilo okruh pro zákaz provozování loterií od policejních stanic zcela libovolně (1 km). Neprokázalo konkrétní incidenty a problémy, které by souvisely s provozovny stěžovatelky. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že kritéria byla v obecně závazné vyhlášce stanovena objektivně. Podle stěžovatelky je např. kritérium „*dlouhodobých bezproblémových zkušeností*“ subjektivně zbarvené.

[19] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil výrok II., IV., V. a VI. rozsudku městského soudu a zrušil rovněž rozhodnutí ministra financí a žalovaného, která se vztahují k uvedeným výrokům, a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[20] Podle žalovaného městský soud sám správně posoudil soulad obecně závazných vyhlášek s právem EU s ohledem na princip plné jurisdikce a procesní ekonomie. Žalovaný se domnívá, že kasační stížnost je ve vztahu k diskriminační povaze obecně závazné

vyhlášky města Bílina nepřipustná, neboť tuto otázku NSS řešil již ve svém dřívějším rušícím rozsudku.

[21] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] 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 nepřipustná 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 SXYWERTEMP, dovedl, 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 mj. doplnil dokazování a poté věc posoudil v souladu s požadavky, které vyplývají z rozsudku *Berlington Hungary*. Vzhledem k tomu, že se kasační stížnost stěžovatelky týká právě posouzení obecně závazných vyhlášek s právem EU, je přípustná.

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

[24] 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. Stěžovatelka i žalovaný se domnívají, že zejména v judikatuře NSS existuje rozpor v tom, kdo má toto posouzení provádět, zda krajský (resp. městský) soud, anebo žalovaný.

[25] Touto problematikou se podrobně zabýval NSS v rozsudku ze dne 16. 8. 2022, čj. 10 As 423/2021-64, v němž dovedl, že žádný rozpor v judikatuře nepanuje. Zdůraznil, že každou jednotlivou věc je třeba posuzovat v celkovém kontextu a přihlédnout 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 judikaturní 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.

[26] 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

pokračování

nechybělo, protože s určitou argumentací žalobce poprvé přišel až v řízení před správními soudy.

[27] Městský soud postupoval v souladu se závazným právním názorem, který NSS vyslovil v rozsudku čj. 10 As 156/2017-141, pokud posoudil soulad vyhlášky s unijním právem podle kritérií, které vyplývají z rozsudku *Berlington Hungary*. Platí přitom, že právním názorem vysloveným NSS v rušícím 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). Zcela konkrétní námitku o existenci unijního prvku a rozporu vyhlášky s právem EU uplatnila stěžovatelka až v řízení o žalobě. Ve správním řízení stěžovatelka rozpor obecně závazných vyhlášek s unijním právem sice namítala, avšak konkrétní a relevantní námitku reflektující vývoj judikatury vznesla až v reakci na vydání rozhodnutí *Berlington Hungary*, který byl vydán až po vydání rozhodnutí ministra financí a měl zásadní dopad též na judikaturu NSS. Ve správním řízení proto stěžovatelka ani nemohla uplatnit námitky, které navazovaly právě na tento zásadní judikaturní vývoj. Těmito námitkami se poprvé mohl zabývat až městský soud. V tomto ohledu tedy nemohly existovat ani přezkoumatelné úvahy správního orgánu.

[28] NSS se dále vyjádřil k námitce, která se týká rozporu obecně závazné vyhlášky města Bíliny s právem EU. Na rozdíl od žalovaného NSS dospěl k závěru, že tato námitka je přípustná. Ve svém dřívějším rušícím rozhodnutí NSS řešil diskriminační povahu obecně závazné vyhlášky města Bíliny ve vztahu k vnitrostátnímu právu, ne však ve vztahu k právu EU.

[29] Stěžovatelka zpochybnila první i druhou podmínku omezení volného pohybu služeb podle rozsudku *Berlington Hungary* (1. právní úprava sleduje skutečně cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, 2. činí tak koherentním a systematickým způsobem). Podle stěžovatelky obecně závazná vyhláška nesleduje cíle související s ochranou spotřebitelů, neboť i nadále umožňuje hraní her v některých lokalitách. To tedy odporuje požadavku, aby úprava byla koherentní a systematická.

[30] Těmito podmínkami se městský soud pečlivě a přesvědčivě zabýval zejména v bodech 258 a násl. napadeného rozsudku. NSS se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku a ve shodě s ním shrnuje, že z rozsudku *Berlington Hungary* vyplývá, že omezení volného pohybu služeb, která spočívají v provozování hazardních her, nebude v rozporu s čl. 56 SFEU, pokud skutečně sleduje cíle související s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami (obdobně též rozsudek ze dne 6. 3. 2007 ve spojených věcech C-338/04, C-359/04 a C-360/04 *Placanica a další*, bod 46 a tam citovaná judikatura). V tomto směru lze uvést, že judikatura NSS i Ústavního soudu již dlouhodobě uznává, že regulace provozování loterií a podobných her prostřednictvím obecní normotvorby právě takové legitimní cíle sleduje (srov. především rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 SXYWERTEMP, a četná rozhodnutí, která na něj navazují, či nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, ve věci *obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně*, a ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, ve věci *obecně závazné vyhlášky města Bílina*). Rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2021,

čj. 3 As 156/2020-45 a čj. 3 As 282/2016-62, výslovně zmiňují legitimní zájem obcí vymýtit provozování loterií na svém území. Podobně z rozsudku ze dne 29. 4. 2021, čj. 3 As 222/2019-49, vyplývá, že odstranění negativních jevů spojených s provozováním hazardu je legitimní cíl.

[31] Město Bílina v projednávané věci vymezilo 4 provozovny, v nichž lze provozovat loterie. Výběr podrobně odůvodnilo tím, že si stanovilo kritéria ohledně provozování sázkových her. Loterie nemohou být provozovány (stručně řečeno) v místech s vysokou kriminalitou, v klidných rezidenčních místech, v historickém centru města, nemohou je provozovat provozovny, které v posledních letech porušily právní předpisy. Konkrétní místa jsou nadto monitorována, jsou v klidných částech a v blízkosti policie. NSS uvádí, že město Bílina podrobně vymezilo důvody, které jej vedly k určení konkrétních míst k provozování hazardu. Tento výběr byl učiněn na základě racionálních kritérií a směřoval k legitimnímu cíli, tedy k nerušenému životu v městě Bílina. Vzhledem k tomu, že se hazard město snažilo lokalizovat do klidných a bezproblémových oblastí, a to navíc v blízkosti policejních stanic, svým postupem chránilo spotřebitele i před hráčskou závislostí. Město Bílina stanovilo racionální důvody pro výběr konkrétních míst k provozování hazardu. Určení těchto míst nebylo nahodilé, ale promyšlené na základě znalostí místních poměrů. Úprava, kterou zvolilo město Bílina, je tedy koherentní a systematická. NSS se na rozdíl od stěžovatelky nedomnívá, že kritéria, které si stanovilo město Bílina, by byla subjektivní. Naopak byla založena na rozumné úvaze, která vycházela z konkrétní reality ve městě. Blízkost policejní stanice byla doplňujícím kritériem, které jen umocnilo výběr konkrétních míst pro provozování hazardu na základě předem známých racionálních kritérií.

[32] Je třeba zdůraznit, že stěžovatelka nevznesla další námitky, které by se týkaly dalších podmínek regulace sázkových her a loterií, jež vyplývají z rozsudku *Berlington Hungary*.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[34] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

[35] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobám zúčastněným na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, ty proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 14. dubna 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu